

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**MILENA DOBNIK JERAJ**

**PRILAGAJANJE UPRAVNEGA DELA SLOVENSKEGA  
SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI  
NESREČAMI SISTEMU EVROPSKE UNIJE**

**MAGISTRSKO DELO**

**LJUBLJANA, 2007**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Milena Dobnik Jeraj**

**Mentor: red. prof. dr. Marjan Malešič**

**Somentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek**

**PRILAGAJANJE UPRAVNEGA DELA SLOVENSKEGA  
SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI  
NESREČAMI SISTEMU EVROPSKE UNIJE**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2007**

## *ZAHVALA*

*Hvala mentorju prof. dr. Marjanu Malešiču in somentorju izr. prof. dr. Marjanu Brezovšku za strokovno pomoč in usmeritve pri pripravi magistrskega dela.*

*Hvala Maji, Tini, Albinu, Nini in domačim – brez vas mi ne bi uspelo.*

*Hvala Zorki in Juliju za vzpodbudo in razumevanje – odslej bom več z vama.*

## **IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA**

# KAZALO

<b>1. UVOD</b> .....	<b>7</b>
<b>2. METODOLOŠKA ZASNOVA</b> .....	<b>9</b>
2.1. PREDMET PREUČEVANJA .....	9
2.2. CILJI PREUČEVANJA .....	10
2.3. HIPOTEZE IN RAZISKOVALNI MODEL .....	10
2.3.1. Hipoteze .....	10
2.3.2. Raziskovalni model.....	11
2.4. UPORABLJENE METODE.....	14
2.5. STRUKTURA IN OMEJITVE MAGISTRSKEGA DELA.....	15
2.6. TEMELJNI POJMI.....	17
<b>3. EVROPSKA INTEGRACIJA, JAVNA UPRAVA IN VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI</b> .....	<b>23</b>
3.1. EVROPSKA INTEGRACIJA IN PRILAGAJANJE NACIONALNIH DRŽAV EVROPSKI UNIJI.....	23
3.1.1. Teoretični pristopi k preučevanju Evropske unije.....	23
3.1.2. Teoretični pristopi k preučevanju prilagajanja nacionalnih držav EU.....	25
3.1.2.1. Teoretično-konceptualne opredelitve .....	26
3.1.2.2. Prilagajanje institucij.....	30
3.1.2.3. Prilagajanje javnih politik .....	31
3.1.2.4. Razlike v prilagajanju med državami.....	33
3.2. JAVNA UPRAVA V EVROPSKI UNIJI.....	36
3.2.1. Vloga nacionalnih javnih uprav v Evropski uniji.....	36
3.2.2. Vpliv Evropske unije na nacionalne javne uprave .....	39
3.2.3. Slovenska javna uprava v Evropski uniji .....	40
3.3. VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V EVROPSKI UNIJI.....	42
3.3.1. Teoretični okvir: individualna, nacionalna, mednarodna in globalna varnost.....	42
3.3.2. Funkcionalni pristop k varnosti v Evropski uniji .....	43
3.3.3. Naravne in druge nesreče kot del sodobnih varnostnih groženj .....	46
3.3.4. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami kot del evropske varnosti.....	47
<b>4. SISTEM VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V SLOVENIJI</b> .....	<b>50</b>
4.1. PRAVNI OKVIR .....	50
4.2. CILJI IN NALOGE .....	50
4.3. PRISTOJNOSTI.....	51
4.3.1. Državne pristojnosti.....	52
4.3.2. Lokalne pristojnosti.....	53
4.4. UPRAVNA ORGANIZIRANOST NA DRŽAVNI RAVNI .....	54
4.4.1. Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje .....	55
4.4.1.1. Naloge.....	55
4.4.1.2. Organizacijska struktura.....	56
4.4.2. Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami .....	59
4.4.2.1. Naloge.....	59
4.4.2.2. Organizacijska struktura.....	60
4.5. UPRAVNA ORGANIZIRANOST NA LOKALNI RAVNI .....	60
<b>5. POLITIKE IN INSTRUMENTI EVROPSKE UNIJE NA PODROČJU VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI</b> .....	<b>62</b>
5.1. CIVILNA ZAŠČITA.....	62
5.1.1. Cilji politike.....	62
5.1.2. Zgodovinski razvoj in pravne podlage za sodelovanje.....	63
5.1.3. Instrumenti za izvajanje politike .....	67
5.1.3.1. Akcijski program civilne zaščite .....	67
5.1.3.2. Mehanizem Evropske unije na področju civilne zaščite.....	68
5.2. VEČJE NESREČE Z NEVARNIMI SNOVMI .....	71
5.2.1. Cilji politike.....	71
5.2.2. Zgodovinski razvoj in pravne podlage za sodelovanje.....	71
5.2.3. Instrumenti za izvajanje politike .....	71

5.3. ONESNAŽENJE MORJA .....	73
5.3.1. Cilji politike.....	73
5.3.2. Zgodovinski razvoj in pravne podlage za sodelovanje.....	73
5.3.3. Instrumenti za izvajanje politike .....	74
5.4. INSTITUCIONALNI OKVIR .....	76
6.1. ORGANIZACIJSKE OBLIKE ZA ZADEVE EVROPSKE UNIJE.....	78
6.1.1. Uprava RS za zaščito in reševanje.....	78
6.1.2. Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami .....	80
6.2. DELITEV PRISTOJNOSTI IN MEHANIZMI USKLAJEVANJA ZADEV EVROPSKE UNIJE... 81	
6.2.1. Delitev pristojnosti.....	81
6.2.2. Sistem koordinacije evropskih zadev na državni ravni .....	82
6.2.2.1. Predpristopno in pogajalsko obdobje .....	82
6.2.2.2. Obdobje polnopravnega članstva .....	83
6.2.3. Usklajevanje evropskih zadev na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami .....	85
6.2.3.1. Horizontalna koordinacija.....	85
6.2.3.2. Vertikalna koordinacija.....	88
6.3. KADROVSKI, FINANČNI IN MATERIALNI VIRI .....	91
6.3.1. Kadrovske viri.....	91
6.3.2. Finančni in materialni viri.....	94
6.4. SKLEPNE UGOTOVITVE .....	95
<b>7. FUNKCIONALNE PRILAGODITVE DRŽAVNE UPRAVE .....</b>	<b>97</b>
7.1. SPLOŠNI PREGLED PRILAGAJANJA SLOVENSKE POLITIKE VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI POLITIKI EVROPSKE UNIJE .....	97
7.1.1. Predpristopno in pogajalsko obdobje .....	98
7.1.2. Obdobje polnopravnega članstva.....	104
7.2. CIVILNA ZAŠČITA.....	105
7.2.1. Obdobje pristopnih pogajanj .....	106
7.2.1.1. Pregled usklajenosti zakonodaje .....	106
7.2.1.2. Projekt izmenjave informacij z državami kandidatkami .....	107
7.2.1.3. Sestanki generalnih direktorjev pristojnih organov za civilno zaščito.....	108
7.2.1.4. Akcijski program civilne zaščite .....	109
7.2.1.5. Mehanizem civilne zaščite .....	111
7.2.1.6. Druge dejavnosti .....	112
7.2.1.7. Raziskovalna dejavnost in projekti.....	112
7.2.2. Obdobje polnopravnega članstva.....	113
7.2.2.1. Akcijski program civilne zaščite .....	113
7.2.2.2. Mehanizem civilne zaščite .....	114
7.2.2.3. Sodelovanje v projektih.....	120
7.3. VEČJE NESREČE Z NEVARNIMI SNOVMI .....	122
7.3.1. Prilaganje nacionalne politike.....	122
7.3.2. Prezem in izvajanje evropske zakonodaje .....	123
7.4. ONESNAŽENJE MORJA .....	126
7.5. SKLEPNE UGOTOVITVE .....	129
<b>8. ORGANIZACIJSKE IN FUNKCIONALNE PRILAGODITVE OBČINSKIH UPRAV .....</b>	<b>132</b>
8.1. ORGANIZACIJSKE PRILAGODITVE.....	133
8.1.1. Upravne organizacije za zadeve Evropske unije.....	133
8.1.2. Horizontalna in vertikalna koordinacija.....	136
8.1.3. Kadrovske, finančne in materialne viri .....	138
8.2. FUNKCIONALNE PRILAGODITVE .....	140
8.2.1. Vpliv vstopa v Evropsko unijo.....	140
8.2.2. Izvajanje zakonodaje in sodelovanje v dejavnostih Evropske unije .....	140
8.3. SKLEPNE UGOTOVITVE.....	143
<b>9. VERIFIKACIJA HIPOTEZ IN SKLEP .....</b>	<b>146</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>159</b>
<b>PRILOGA: VPRAŠALNIK ZA STRUKTURIRANI INTERVJU .....</b>	<b>171</b>

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

CECIS	– Skupen komunikacijsko-informacijski sistem ob nesrečah Evropske komisije
COREPER	– Odbor stalnih predstavnikov
CIS	– Informacijski sistem Skupnosti za nadzor in zmanjševanje onesnaženj morja zaradi izlitja ogljikovodikov
CZ	– civilna zaščita
EK	– Evropska komisija
EMSA	– Evropska agencija za pomorsko varnost
EU	– Evropska unija
IRSVNDN	– Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami
MARS	– Sistem poročanja o velikih nesrečah z nevarnimi snovmi Evropske komisije
MIC	– Center za spremljanje in informiranje Evropske komisije
MO	– Ministrstvo za obrambo
MOP	– Ministrstvo za okolje in prostor
PROCIV	– Delovna skupina Sveta za civilno zaščito
RS	– Republika Slovenija
SOS	– Skupnost občin Slovenije
ZOS	– Združenje občin Slovenije
SVEZ	– Služba vlade za evropske zadeve
URSZR	– Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje
VNDN	– varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami
ZVNDN	– Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami

## SEZNAM PREGLEDNIC IN SLIK

Preglednica 3.1	– Načini prilagajanja javnih politik
Preglednica 3.2	– Zmožnosti države za oblikovanje in prevzemanje evropskih politik
Slika 2.1	– Raziskovalni model
Slika 3.1	– Štiri temeljna področja varnosti Evropske unije
Slika 6.1	– Koordinacija evropskih zadev v Sloveniji

## 1. UVOD

Slovenija je v procesu vključevanja v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) prešla več faz: od podpisa pridružitvenega sporazuma leta 1996 in izvedbe pristopnih pogajanj v obdobju 1998–2002 do polnopravnega članstva leta 2004; sledilo je popridružitveno obdobje. Vsako obdobje je zahtevalo od naše države številne prilagoditve, tudi na področju javne uprave in javnih politik.

Učinkovita javna uprava je eden ključnih dejavnikov uspešnega članstva držav v EU. Poleg tega je tudi delovanje EU kot celote v veliki meri odvisno prav od zmožnosti («upravne kompetentnosti») držav članic, da prispevajo k oblikovanju politik in njihovi uspešni implementaciji. Države članice so po načelu subsidiarnosti same odgovorne za javno upravo, EU pa na to področje kljub temu vpliva z mehanizmom »obligation de resultat«. Mehanizem pomeni, da lahko države oblikujejo javno upravo v skladu s svojimi nacionalnimi ureditvami, vendar mora ta zagotavljati pravilno in pravočasno izpolnjevanje zakonodaje EU in doseganje rezultatov skupnih evropskih politik.

Prilagajanje nacionalnih javnih politik evropskim poteka na treh ravneh: pri njihovem prevzemanju, izvajanju in sooblikovanju. Medtem ko so se države kandidatke v procesu vključevanja v EU osredotočale predvsem na prva dva vidika, pa v pogojih polnopravnega članstva postaja vse pomembnejši tudi tretji.

V magistrskem delu se osredotočam na prilagajanje javne uprave na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (v nadaljevanju VNDN). Značilnost nesreč je, da ne poznajo meja in da večje nesreče lahko prizadenejo veliko ljudi, večja območja ali več držav hkrati, gre za tako imenovano globalizacijo tveganj. V EU živi leta 2007 skoraj 500 milijonov ljudi in ravno ti bi bili ob večji nesreči najbolj prizadeti, zato si EU prizadeva za oblikovanje skupnih ukrepov na tem področju.

Začetki varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na ravni EU segajo v sedemdeseta leta prejšnjega stoletja. Sodelovanje med državami poteka po načelu subsidiarnosti, politika VNDN sodi na področje podpornih, usklajevalnih ali dopolnilnih dejavnosti. To pomeni, da EU ne prevzema pristojnosti držav članic, ampak jih krepi in pospešuje sodelovanje med njimi, hkrati pa na evropski ravni oblikuje instrumente za doseganje ciljev, ki jih ni moč doseči z nacionalnimi zmogljivostmi. Zaradi globalnih okoljskih sprememb, ki vplivajo na večjo pogostost naravnih in drugih nesreč, novih varnostnih izzivov ter vse večje povezanosti evropskih držav postaja varstvo pred



naravnimi in drugimi nesrečami v EU vse pomembnejše. Evropska politika na tem področju se intenzivira in zahteva od držav članic povečano sodelovanje. Oblikovani so bili mehanizmi in instrumenti za krepitev pripravljenosti, izboljšanje ukrepanja in nudenje vzajemne pomoči ob večjih naravnih in drugih nesrečah, ko te presežejo zmogljivosti odziva posameznih držav.

Da lahko države članice temu razvoju sledijo in dejavno sodelujejo, morajo ustrezno prilagajati svojo nacionalno politiko, predvsem v delu, ki se nanaša na sodelovanje v okviru EU, po načelu "obligation de resultat" pa tudi organiziranost svoje javne uprave. Le učinkovita javna uprava je namreč sposobna zagotavljati potrebne pogoje za primerno raven varstva pred nesrečami za državljane EU ter prispevati k nudenju vzajemne pomoči ob večjih nesrečah.

V magistrskem delu sem preučila, kako je potekal proces prilagajanja pristojnih upravnih organizacij na področju VNDN v Sloveniji v različnih časovnih obdobjih vključevanja naše države v EU. Ob tem velja poudariti, da je proces prilagajanja stalen proces, ki se z vstopom v to integracijo ni zaključil. To najbolje ilustrira dejstvo, da države članice še vedno delijo na »stare« in »nove« v formatu: 15 (»stare« članice) + 10 (»nove« članice iz srednje- in vzhodnoevropskih držav, Ciper in Malta) + 2 (Bolgarija, Romunija). Vprašanje prilagojenosti slovenske javne uprave, tudi upravnega dela slovenskega sistema VNDN, sistemu EU in s tem zmožnosti za prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike pa postaja vse bolj aktualno tudi v kontekstu bližajočega se predsedovanja Slovenije Svetu EU.

## 2. METODOLOŠKA ZASNOVA

### 2.1. Predmet preučevanja

Države kandidatke so morale že v obdobju približevanja EU postopno prilagoditi svoje delovanje načinu delovanja evropske integracije, s članstvom pa je postal ta proces sestavni del politik in upravljanja vsake države članice. Povedano drugače: v procesih povezovanja EU vpliva na države na več področjih in ravneh, kar zahteva od njih določene prilagoditve (proces se imenuje evropeizacija).

V magistrskem delu obravnavam prilagajanje Slovenije na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Predmet preučevanja je upravni del slovenskega sistema VNDN<sup>1</sup> oziroma njegovo prilagajanje sistemu EU, predvsem v delu, ki se nanaša na evropsko razsežnost delovanja. Razlikovati je namreč treba med nacionalnimi sistemi, ki so jih države razvile za svoje potrebe, in sistemom, ki ga je na tem področju razvil EU kot podporo nacionalnim sistemom na področju pripravljenosti in ukrepanja ob večjih nesrečah, ko te presežejo zmogljivosti posameznih držav. Ne gre torej za prilagajanje nacionalnega sistema v celoti, ampak za prilagajanje politike na področjih skupnega interesa. Natančneje je predmet preučevanja upravni del sistema VNDN, ki ga obravnavam z dveh vidikov:

- organizacijskega: prilagajanje institucij oziroma upravnih organizacij, njihove organizacijske strukture, virov in dinamike procesov pogojem delovanja v EU (uporabila bom povezovalni model preučevanja prilagajanja) in
- funkcionalnega: prilagajanje slovenske politike VNDN politiki EU in njeno izvajanje in oblikovanje (implementacijski model preučevanja prilagajanja).

Glede na upravno organiziranost prilagajanje preučujem na dveh ravneh: nacionalni (državna uprava, ki vključuje tudi upravne organizacije dekoncentrirane oblike in njihovo delovanje na regionalni ravni) in lokalni (občinska uprava). Pri tem upoštevam različno naravo obeh upravnih ravni, predvsem z vidika delitve pristojnosti, ki posredno opredeljuje tudi naloge in možnosti sodelovanja v dejavnostih EU.

---

<sup>1</sup> Predmet preučevanja so upravne organizacije sistema VNDN in njihovo delovanje (prevzemanje, izvajanje in oblikovanje javnih politik), ne pa tudi operativno delovanje sil za zaščito, reševanje in pomoč in organov vodenja. Podrobnejšo opredelitev pojma uprava glej v poglavju 2.6., v katerem so pojasnjeni temeljni pojmi, uporabljeni v magistrskem delu.

Časovno preučevanja obsega tako obdobje vključevanja Slovenije v EU (1996–2004) kot tudi obdobje treh let članstva v tej integraciji (maj 2004–junij 2007).

## **2.2. Cilji preučevanja**

Cilj preučevanja je ugotoviti, kako je potekal proces prilagajanja upravnega dela slovenskega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sistemu EU na različnih upravnih ravneh (državni in lokalni). Ključno raziskovalno vprašanje je, katere organizacijske in funkcionalne spremembe so bile potrebne za prilagoditev delovanju v tej integraciji in kako so prispevale k zmožnosti različnih upravnih organizacij slovenskega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami za uspešno prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike/zakonodaje ter sodelovanje v dejavnostih EU.

## **2.3. Hipoteze in raziskovalni model**

### **2.3.1. Hipoteze**

Osnova predpostavka magistrskega dela je, da je vključevanje Slovenije v EU v upravnem delu slovenskega sistema VNDN zahtevalo določene prilagoditve. Te prilagoditve se nanašajo na zagotavljanje zmožnosti upravnih organizacij na različnih upravnih ravneh za uspešno prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike/zakonodaje. Na podlagi te predpostavke in ob upoštevanju cilja naloge sem postavila tri hipoteze, ki temeljijo na dosedanjem poznavanju predmeta preučevanja. Postavljene hipoteze bom na podlagi empirične raziskave potrdila ali zavrnila.

**Hipoteza 1: Večja organizacijska prilagojenost upravnega dela slovenskega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami delovanju v Evropski uniji omogoča njegovo večjo funkcionalno prilagojenost sistemu v tej integraciji.**

**Hipoteza 2: Upravne organizacije na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na državni ravni so se bolj prilagodile sistemu Evropske unije kot upravne organizacije na občinski ravni. Razlog so predvsem različni viri, ki jih imajo na voljo upravne organizacije na različnih ravneh.**

**Hipoteza 3: Prilagajanje upravnih organizacij in funkcij upravnega dela slovenskega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sistemu Evropske unije je imelo skladno z naravo politike na tem področju značilnosti inkrementalnih sprememb.**

### **2.3.2. Raziskovalni model**

Raziskavo o prilagajanju upravnega dela slovenskega sistema VNDN sistemu EU bom opravila s pomočjo raziskovalnega modela.<sup>2</sup> Spremenljivke, ki bodo razkrile prilagajanje, so:

- spremenljivka 1: organizacijska struktura in procesi, ki omogočajo prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike,
- spremenljivka 2: viri, ki omogočajo prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike,
- spremenljivka 3: sprejemanje in izvajanje evropske politike.

Predmetu raziskave se bom približala s pomočjo navedenih spremenljivk (lastnosti), ki jih izražajo kazalci lastnosti, grafično predstavljeni v raziskovalnem modelu (slika 2.1).

#### Prilagojenost na državni ravni:

**V okviru spremenljivk 1 in 2, ki se nanašata na organizacijsko prilagajanje,** bom kot prilagojene sistemu EU opredelila tiste upravne organizacije državne uprave, katerih organizacijska struktura in procesi ter viri omogočajo prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike/zakonodaje. To so upravne organizacije, ki imajo organizacijske oblike za zadeve EU, katerih pristojnosti na področju VNDN so jasno določene in ki imajo učinkovite mehanizme vertikalne in horizontalne koordinacije za prevzemanje, oblikovanje in izvajanje evropske politike. Poleg tega imajo te upravne organizacije kadrovske, finančne in materialne vire, ki omogočajo prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike/zakonodaje.

---

<sup>2</sup> Raziskovalni model je bil oblikovan tudi s pomočjo Priročnika Evropske komisije za izvajanje okoljske zakonodaje (Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, dostopno na: [http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/enlargement\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/enlargement_en.htm), (13. 6. 2005)), ki je (bil) namenjen državam kandidatkam za članstvo v EU. Priročnik opredeljuje ključne organizacijske značilnosti učinkovite javne uprave, ki so potrebne za uspešno prevzemanje in izvajanje evropske zakonodaje in sodelovanje v dejavnostih EU.

Slika 2.1: Raziskovalni model: prilagajanje upravnega dela slovenskega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sistemu v Evropski uniji

<b>PRILAGAJANJE UPRAVNEGA DELA SLOVENSKEGA SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI SISTEMU V EVROPSKI UNIJI</b>		
<b>DRŽAVNA IN OBČINSKA RAVEN</b>		
<b>SPREMENLJIVKA 1</b>	<b>SPREMENLJIVKA 2</b>	<b>SPREMENLJIVKA 3</b>
<b>ORGANIZACIJSKA STRUKTURA IN PROCESI, KI OMOGOČAJO PREVZEMANJE, IZVAJANJE IN OBLIKOVANJE EVROPSKE POLITIKE</b>	<b>VIRI, KI OMOGOČAJO PREVZEMANJE, IZVAJANJE IN OBLIKOVANJE EVROPSKE POLITIKE</b>	<b>PREVZEMANJE IN IZVAJANJE EVROPSKE POLITIKE</b>
<b>KAZALCI</b>	<b>KAZALCI</b>	<b>KAZALCI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– organizacijske oblike za zadeve EU v okviru upravnih organizacij</li> <li>– delitev pristojnosti (med organi državne uprave ter med državno in lokalno upravo)</li> <li>– mehanizmi horizontalne koordinacije</li> <li>– mehanizmi vertikalne koordinacije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kadrovske viri (število, strokovna, jezikovna, druga usposobljenost)</li> <li>– finančni viri</li> <li>– materialni viri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prevzemanje politike EU v nacionalno politiko</li> <li>– prenos zakonodaje EU v slovenski pravni red</li> <li>– uspešnost izvajanja zakonodaje EU</li> <li>– sodelovanje v dejavnostih EU (instrumenti na področju civilne zaščite, večjih nesreč z nevarnimi snovmi in onesnaženja morja)</li> </ul>
<b>STOPNJA ORGANIZACIJSKE IN FUNKCIONALNE PRILAGOJENOSTI TER NARAVA SPREMEMB</b>		

**V okviru spremenljivke 3 ki se nanaša na funkcionalno prilagajanje**, bom kot prilagojene sistemu EU opredelila tiste upravne organizacije državne uprave, ki so slovensko politiko VNDN prilagodile evropski, v slovenski pravni red prenesle zakonodajo EU in jo uspešno izvajajo ter sodelujejo v dejavnostih EU.

Prilagojenost na občinski ravni:

**V okviru spremenljivk 1 in 2, ki se nanašata na organizacijsko prilagajanje**, bom kot prilagojene sistemu EU opredelila tiste upravne organizacije na lokalni ravni (občinske uprave), katerih organizacijska struktura, procesi in viri omogočajo izvajanje evropske zakonodaje in sodelovanje v dejavnostih EU. To so občinske uprave, ki imajo organizacijske oblike za zadeve EU na področju VNDN, katerih pristojnosti so jasno opredeljene in ki imajo učinkovite mehanizme vertikalne in horizontalne koordinacije. Poleg tega imajo te upravne organizacije kadrovske, finančne, materialne in druge vire, ki omogočajo izvajanje evropske zakonodaje in sodelovanje v dejavnostih EU.

**V okviru spremenljivke 3, ki se nanaša na funkcionalno prilagajanje**, bom kot prilagojene sistemu EU opredelila tiste upravne organizacije na lokalni ravni (občinske uprave), ki uspešno izvajajo zakonodajo EU in sodelujejo v dejavnostih EU.

**Stopnjo (obseg in intenziteto) prilagoditve** bom preučila s pomočjo vzorcev oziroma modelov institucionalnih sprememb, ki so po Bulmerju in Burchu (1998: 605; 1998, v Lajh in Fink Hafner, 2002: 973) vsaj trije: inkrementalne spremembe (prilagajanje obstoječih institucij, pri čemer ostane bistvo institucij nespremenjeno), transformacijske spremembe (spremeni se bistvo institucij, ustanavljajo se tudi nove institucije); inkrementalno-transformacijske spremembe (postopne spremembe se nakopičijo do te mere, da je njihov učinek očiten in kakovostno drugačen od začetnega stanja). Podobne stopnje glede prilagajanja nacionalnih institucij in javnih politik navajata tudi Börzel in Risse (2000: 10): prva stopnja je absorpcija, druga prilagoditev in tretja transformacija.

Pri preučevanju prilagajanja upravnega dela slovenskega sistema VNDN sistemu EU bom pozornost namenila tudi nekaterim vidikom, ki se jih spremenljivke neposredno ne dotikajo, prispevajo pa k pojasnitvi procesa prilagajanja. Pomemben vidik je sočasnost vstopanja Slovenije v EU in zvezo Nato (evroatlantske integracije) ter dejavnost naše države v drugih mednarodnih organizacijah (npr. Organizaciji Združenih narodov) in oblikah mednarodnega povezovanja (bilateralno sodelovanje, regionalne pobude).

Naslednji vidik so posebnosti procesa vključevanja srednjeevropskih držav v EU, ki se je razlikoval od vstopanja držav v prejšnjih širitvah.

## 2.4. Uporabljene metode

V magistrskem delu bom uporabila **kvalitativne metode raziskovanja**, in sicer **teoretične (neempirične) in empirične**. Za ustrezno osvetlitev predmeta preučevanja in predstavitev teoretičnih izhodišč dela bom uporabila *deskriptivno metodo in metodo analize in interpretacije primarnih in sekundarnih virov*.

Sistem VNDN v Sloveniji in na ravni EU bom predstavila z *metodo analize vsebine*. Analizirala in interpretirala bom primarne in sekundarne vire: zakonodajo in druge dokumente, samostojne publikacije, članke in podatke s svetovnega spleta. Pomen tega področja v EU bom dodatno osvetlila z *metodo zgodovinskorazvojne analize*.

Za predstavitev prilagajanja upravnega dela slovenskega sistema VNDN sistemu EU bom uporabila *metodo študije primera*. Podatke bom pridobila s pomočjo *intervjujev* in *analizo* tako pridobljenih *empiričnih podatkov*. Na državni ravni bom izvedla *usmerjene (fokusirane) in deloma strukturirane intervjuje* v dveh ključnih upravnih organizacijah (Upravi RS za zaščito in reševanje s 13 regijskimi izpostavami in Inšpektoratu RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami); na lokalni ravni pa bom izvedla *strukturirane intervjuje* (osebne in telefonske) v občinskih upravah petih izbranih občin (Ljubljana, Celje, Koper, Šmarje pri Jelšah in Dobrna). Kot pomoč pri izvedbi strukturiranih intervjujev bom uporabila vprašalnik, ki je v prilogi. Vzorec petih slovenskih občin sem določila na podlagi dveh meril (ogroženosti občin pred naravnimi in drugimi nesrečami ter velikosti občinskih uprav). Čeprav vzorec ne predstavlja statistično relevantnega vzorca, pa glede na navedena merila in značilnosti upravnih organizacij za VNDN na občinski ravni nakazuje lastnosti, ki so indikativne za slovenske občinske uprave. Za pridobitev empiričnih podatkov, predvsem na državni ravni, bom uporabila tudi metodo *opazovanja z neposredno udeležbo*, saj sem kot zaposlena v Upravi RS za zaščito in reševanje proces prilagajanja EU spremljala od leta 1998.

## 2.5. Struktura in omejitve magistrskega dela

Magistrsko delo sestavlja **devet poglavij**. Prvi, uvodni del, prinaša izhodišča za preučevanje tematike in pojasni aktualne razloge in relevantnost izbranega predmeta preučevanja. Drugo poglavje predstavi predmet in cilje preučevanja in raziskovalni model, opredeli hipoteze, metode raziskovanja, strukturo in omejitve dela ter pojasni ključne pojme.

Tretje poglavje teoretično utemeljuje magistrsko delo in vključuje: integracijsko teorijo in v njenem okviru *novi institucionalizem*, ki predstavljata ustrezno teoretično podlago za pojasnitev evropskih povezovalnih procesov in njihovih vplivov (evropeizacije) na nacionalne države; *upravno teorijo*, ki pojasni pomen, vlogo in naloge javne uprave za uspešno članstvo v EU; *teorijo varnosti*, ki obravnava pojav sodobne varnosti celostno in ki pojasni pomen VNDN za posameznika, družbo/državo (Slovenijo) in mednarodno skupnost v kontekstu EU.

Za natančnejše razumevanje predmeta preučevanja je v četrtem poglavju predstavljen upravni del sistema VNDN v Sloveniji. Poudarek je na organiziranosti upravnih organov na državni in lokalni ravni, njihovih pristojnostih in medsebojnih razmerjih. Temeljne značilnosti sistema VNDN v Evropski uniji so opisane v petem poglavju. Ključna so tri področja: civilna zaščita, večje nesreče z nevarnimi snovmi in onesnaženje morja.

V šestem poglavju so predstavljeni rezultati analize empirično pridobljenih podatkov o organizacijskem prilagajanju državne uprave oziroma dveh izbranih upravnih organizacij na državni ravni sistemu EU. Sedmo poglavje se osredotoča na analizo funkcionalnega prilagajanja državne uprave, osmo pa na organizacijsko in funkcionalno prilagajanje izbranih občinskih uprav.

Deveto poglavje prinaša verifikacijo hipotez ter zaključno razpravo oziroma sklep magistrskega dela. Na koncu so dodani podatki o literaturi in drugih virih, uporabljenih pri pripravi magistrskega dela ter priloga – vprašalnik, ki sem ga uporabila pri izvedbi strukturiranih intervjujev.

Med **omejtvami dela** moram najprej omeniti vsebinsko-terminološko omejitev, ki se nanaša na besedno zvezo »sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami Evropske unije«. Področje VNDN sodi po načelu subsidiarnosti v nacionalno pristojnost. Vloga EU na tem področju je izvajanje podpornih, dopolnilnih in usklajevalnih dejavnosti nacionalnim sistemom (med deljene pristojnosti sodijo le večje nesreče z nevarnimi



snovmi). Razlikovati je treba med nacionalnimi sistemi, ki so jih države razvile za svoje potrebe, in dejavnostmi, ki jih je na tem področju razvila EU kot podporo nacionalnim sistemom za pripravljenost in ukrepanje ob večjih nesrečah, ko le-te presežejo zmogljivosti posameznih držav. Sistem EU po svojem namenu in strukturi torej ni identičen nacionalnim sistemom, po drugi strani pa je res, da dejavnosti EU tvorijo določen sistem, ki je podlaga za sodelovanje držav članic in izvajanje dejavnosti na evropski ravni. Na podlagi tega argumenta in zaradi terminološke poenostavitve (pojasnjene v naslednjem podpoglavju o temeljnih pojmi) v nalogi uporabljam izraz sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v EU.

Druga omejitev izhaja iz prve. EU namreč nima sistema VNDN, ki bi služil kot model za sisteme v državah članicah, in niti na področjih, ki so v deljeni pristojnosti, ne prepisuje organizacijskih oblik za izvajanje evropske zakonodaje. Po načelu »obligation de resultat« prepušča obliko in način izvajanja zakonodaje državam članicam, pomemben je le končni rezultat: ustrezno varstvo ljudi, premoženja, okolja in kulturne dediščine pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ključno je torej funkcionalno povezovanje oziroma prilagajanje nacionalnih sistemov, upravna organiziranost pa se prilagaja le zaradi zagotavljanja ustreznega funkcionalnega sodelovanja. Kot ni nekega systemskega modela na ravni EU, tako tudi ne moremo govoriti o enotnem modelu prilagoditve držav članic sistemu EU. Prilagoditev slovenskega sistema tako raziskujemo le z vidika prevzemanja, izvajanje in oblikovanja evropske politike/zakonodaje in sodelovanja v dejavnostih EU po načelu pomembnosti doseganja rezultatov skupne politike. Gre za prilagajanje nacionalnega sistema v delu, ki se nanaša na evropsko razsežnost delovanja.

Tretja omejitev je podobna drugi, vendar v nacionalnem okviru. Kot ne moremo – zaradi različne narave organiziranosti in različnih pristojnosti – neposredno primerjati sistemov na evropski in nacionalni ravni, ne moremo neposredno primerjati niti državne in lokalne ravni. Kljub temu menim, da lahko analiza z upoštevanjem navedenih omejitev prinese ustrezne rezultate.

Četrta omejitev izhaja iz dejstva, da je področje VNDN v EU zelo široko področje, in iz omejitve obsega magistrskega dela. V delu se bom omejila na preučevanje treh vsebinskih področij VNDN: civilne zaščite, večjih nesreč z nevarnimi snovmi in onesnaženja morja v delu, ki se nanaša na pripravljenost in ukrepanje ob nesrečah; ne bom pa obravnavala drugih vsebinskih področij (gozdni požari, obveščanje ob jedrskih nesrečah, enotna evropska številka za klic v sili 112 in druga). Poleg tega bom prevzemanje

in izvajanje evropske politike/zakonodaje preučila tako z organizacijskega kot funkcionalnega vidika, medtem ko se bom pri oblikovanju evropske politike osredotočila le na organizacijske strukture in mehanizme koordinacije, oblikovanje politike oziroma uspešnost sodelovanja v tem procesu pa ni predmet analize.

Kot peto omejitev (ki pa je hkrati tudi prednost) naj navedem dejstvo, da sem zaposlena v upravni organizaciji (Upravi RS za zaščito in reševanje), ki je predmet preučevanja magistrskega dela, kar bi lahko prispevalo k njegovi subjektivni obravnavi.

Preučevanje vpliva evropskih povezovalnih procesov na sistem VNDN v Sloveniji predstavlja raziskovalni izziv. Medtem ko je bil sistem VNDN na nacionalni ravni predvsem v zadnjih letih deležen precejšnje strokovne obravnave, pa tega ne moremo v tolikšni meri trditi za njegovo vpetost v mednarodni prostor. Prav tako je malo strokovne literature in raziskav o VNDN na evropski ravni, to področje šele postaja predmet kontinuirane obravnave raziskovalcev.

## **2.6. Temeljni pojmi**

### Upravljanje, uprava in javna uprava

Pojma upravljanje in uprava različni avtorji opredeljujejo z različnih vidikov. Virant (1998: 15) navaja, da se s pojmom srečujemo predvsem tam, kjer imamo opravka z organizacijami.

Upravljanje v organizacijskem okviru pomeni »določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev« (Virant, 1998:16). Parsons (v Šmidovnik, 1985: 41-45) razlikuje tri ravni tega procesa: prva je institucionalna raven, ki vključuje določanje ciljev organizacije na najvišji ravni, druga je izvršilna raven, na kateri se načelna politika preoblikuje v konkretno izvedbo, tretja je instrumentalna raven, kjer se določajo načini doseganja ciljev (to raven imenuje tudi upravna raven).

Šmidovnik (v Rakočevič, 1994: 16) pri razlikovanju med pojmom upravljanje in uprava izhaja iz systemske teorije in še posebej iz kibernetiko-informacijske teorije, pri čemer ima pojem upravljanja širše dimenzije kot pojem uprava. Upravljanje v organizacijskih sistemih vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji, od določitve ciljev prek njegove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvrševanja ter povratne informacije. Uprava pa je le del tega procesa, in sicer tisti, ki

poteka na instrumentalni ravni – to je strokovna uprava. Tudi organizacijsko enoto, v kateri se upravlja strokovni del procesa upravljanja, pogosto imenujemo uprava.

Pojem uprava lahko razumemo vsaj na dva način. V organizacijskem smislu gre za označevanje določene organizacije ali organov ali celo za konkretno organizacijsko obliko posameznih organov in organizacij, v funkcionalnem smislu pa se izraz uprava uporablja za označevanje določene dejavnosti oziroma določenega delovanja (Rakočević, 1994: 10,11). Nekateri avtorji pa izraz uporabljajo tako v funkcionalnem kot tudi organizacijskem smislu – hkrati za upravne organe in njihovo delovanje. V magistrskem delu uporabljam izraz uprava tako v organizacijskem smislu (kot skupek upravnih organizacij/organov) kot tudi funkcionalnem smislu (določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev, gre torej za dejavnost, ki jo izvajajo upravni organi/organizacije). Kadar pa želim razlikovati med upravo kot celoto in upravo v organizacijskem smislu, uporabljam za organizacijski vidik pojem upravna organizacija (kot priporoča Brezovšek, 1996).

Javno upravljanje je upravljanje v javnih zadevah, javna uprava pa je uprava v javnih zadevah (Virant, 1998: 18). Javno upravljanje pomeni upravljanje družbenih/javnih zadev, javna uprava pa je mehanizem za sprejemanje skupnih, družbenih odločitev. Organizacijsko javna uprava vključuje državno upravo, javne službe in lokalno samoupravo (Haček, 2001: 30). Izvirni pojem *državne uprave* označuje instrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije. Tudi državno upravo lahko opredelimo s funkcionalnega in organizacijskega vidika, in sicer je državna uprava organizacijsko gledano skupek organov, ki upravljajo z državo v smislu izvajanja državne politike, funkcionalno gledano pa je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni (Virant, 1998:63). Trpin (1995) kot temeljno dejavnost državne uprave opredeljuje: regulativno vlogo, pospeševalne naloge, zagotavljanje javnih služb ter naloge tako imenovane strokovno-tehnične uprave.

*Lokalna samouprava* označuje pravico in sposobnost krajevnih oblasti, da v mejah ustave in zakonov urejajo javne zadeve lokalnega značaja. Te zadeve so trojne: prve so izvirno v občinski pristojnosti, druge so naloge, katerih izvajanje lokalni skupnosti določi država s področnimi zakoni, tretje pa državne naloge, ki jih država prenese na občine z njihovim soglasjem ter z zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje (Vlaj, 1998: 362; Šmidovnik, 95: 73–74). Pri razmejevanju nalog med lokalno in državno ravni je treba upoštevati načelo subsidiarnosti, po katerem občina opravlja vse naloge, za katere je

zmožna in usposobljena, in načelo univerzalne pristojnosti občine za vse javne zadeve, razen tistih, ki so po ustavi in zakonih v pristojnostih drugih oblasti (Vlaj, 1998: 368-369). Organizacijsko sestavljajo občino kot obliko lokalne samouprave predstavniški organi (politični del) ter občinska uprava (nepolitični del).

Občinska uprava je oblika upravne organizacije, ki je deloma podobna državni upravi v malem. Skrbi za strokovno pomoč predstavniškim organom ter za izvajanje strokovnih nalog oziroma sprejetih odločitev/predpisov občinskih organov (Šmidovnik, 1995: 21; Virant, 1998: 183).

### Organizacijska struktura upravne organizacije

Organizacijski strukturi lahko rečemo tudi organizacijska zgradba in je nepogrešljiv organizacijski element vsake organizacije (Lipičnik, 1994: 52). Organizacijska struktura je sredstvo za uresničitev organizacijskih ciljev, zato jo morajo oblikovati cilji organizacije (Ivanko, Brejc 1995, v Predovnik, 2004: 17). Če spremembe v okolju narekujejo spremembo organizacijske strukture, moramo izhajati iz elementov, ki jo tvorijo. To pomeni, da lahko spremenimo ali zamenjamo nosilce, naloge, odnose med nosilci ali odnose med nosilci in nalogami; uporabiti je treba tisto kombinacijo, ki omogoča najučinkovitejše doseganje ciljev (Lipičnik, 1994: 56). Pri oblikovanju organizacijske strukture mora organizacija upoštevati načela racionalnosti ter učinkovitega in uspešnega uresničevanje ciljev. Organizacije imajo prostost pri oblikovanju svoje strukture organiziranosti, vendar morajo biti usklajene z zakonskimi zahtevami (Ivanko, Brejc 1995, v Predovnik, 2004: 17).

### Naravne in druge nesreče

Za opredelitev pojma povzemam definicijo iz Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ur. l. RS, št. 51/2006, 8. člen): »Naravna nesreča je dogodek ali vrsta dogodkov, povzročenih po nenadzorovanih naravnih in drugih silah, ki prizadenejo oziroma ogrozijo življenje ali zdravje ljudi, živali ter premoženje, povzročijo škodo na kulturni dediščini in okolju v takem obsegu, da je za njihov nadzor in obvladovanje potrebno uporabiti posebne ukrepe, sile in sredstva, ker ukrepi rednih dejavnosti, sile in sredstva ne zadostujejo. Naravne nesreče so potres, poplava, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni in druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile. Druge

nesreče so nesreče v cestnem, železniškem in zračnem prometu, požar, rudniška nesreča, porušitev jezu, nesreče, ki jih povzročijo aktivnosti na morju, jedrska nesreča in druge ekološke ter industrijske nesreče, ki jih povzroči človek s svojo dejavnostjo in ravnanjem, pa tudi vojna, izredno stanje in druge oblike množičnega nasilja.«

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

### Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

VNDN obsega preventivne, zaščitne in reševalne, sanacijske in druge dejavnosti, ki prispevajo k večji varnosti ljudi, premoženja, kulturne dediščine in okolja pred nevarnostmi naravnih in drugih nesreč (Ušeničnik, 2002: 462). VNDN lahko podobno opredelimo tudi s pomočjo cikla nesreče (Emergency Life Cycle), ki ga sestavljajo štiri faze (Speakman 2003, v Kus, 2006: 27): preventiva, pripravljenost, reševanje in zagotavljanje osnovnih življenjskih pogojev oziroma najnujnejša pomoč, obnova in razvoj.

### Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Slovenski sistem VNDN je opredeljen kot normativno, organizacijsko, funkcionalno in nadzorno enoten in celovit sistem varstva ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja, ki deluje v miru in v vseh spremenjenih razmerah, tudi v izrednem in vojnem stanju (Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ur. l. RS, št. 44/2002). Sistem VNDN vključuje vse oblike in dejavnosti, pomembne za preprečevanje nesreč in ublažitev njihovih posledic. Vanj so vključeni državljani, prostovoljna društva in druge nevladne organizacije, ki opravljajo dejavnosti, pomembne za VNDN, javne reševalne službe, gospodarske družbe in zavodi ter državni organi in lokalne skupnosti. Z vidika nacionalne varnosti je sistem VNDN eden od treh podsistemov<sup>3</sup> sistema nacionalne varnosti Republike Slovenije (Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 56/2001).

---

<sup>3</sup> Druga dva podsistema sta obrambni podsistem in podsistem notranje varnosti.

## Civilna zaščita

Po slovenski zakonodaji (ZVNDN, Ur. l. RS, št. 51/2006, 3. člen) je civilna zaščita (v nadaljevanju CZ) namensko organiziran del sistema VNDN. Obsega organe vodenja, enote in službe za zaščito, reševanje in pomoč, zaščitno in reševalno opremo ter objekte in naprave za zaščito, reševanje in pomoč. CZ je torej ožji pojem in del sistema VNDN.

V terminologiji EU pa ima termin civilna zaščita širši pomen kot v slovenščini. CZ v EU obsega, podobno kot slovenski sistem VNDN, varstvo ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja ob naravnih in drugih nesrečah; s tem da se področji večjih nesreč z nevarnimi snovmi in namernega onesnaženja morja v EU obravnavata ločeno, s področjem CZ pa se prepletata v delu, ki se nanaša na pripravljenost in ukrepanje ob tovrstnih nesrečah. Področje CZ oziroma varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v EU vključuje tudi vsebinski vidik enotne evropske številke za klic v sili 112, gozdne požare ter druga področja v delih, ki se nanašajo na ukrepanje ob nesrečah (npr. jedrska in sevalna varnost). Evropska CZ se osredotoča predvsem na pripravljenost in ukrepanje ob nesrečah, v zadnjih letih pa vse bolj vključuje tudi preventivne dejavnosti.<sup>4</sup>

Poenostavljeno lahko rečemo, da je civilna zaščita v EU ekvivalent VNDN v Sloveniji. To utemeljujem predvsem s tem, da imajo dejavnosti na obeh področjih enak cilj. V magistrskem delu tako uporabljam termin sistem VNDN tudi v kontekstu EU, čeprav se termin tu sistematično ne uporablja; z zavedanjem, da gre za določeno poenostavitev. Kadar pa je potrebno izrecno ločevanje med posameznimi vsebinskimi (pod)področji (civilna zaščita, večje nesreče z nevarnimi snovmi, onesnaženje morja), v kontekstu EU eksplicitno uporabljam tudi termin civilna zaščita.

## Zaščita in reševanje

Zaščita in reševanje (in pomoč) je ožji pojem od VNDN in obsega tri faze cikla upravljanja nesreč: pripravljenost, zaščito in reševanje ter zagotavljanje osnovnih življenjskih pogojev oziroma najnujnejšo pomoč. Zaščita, reševanje (in pomoč) se v sistemskem smislu razume kot podsistem sistema VNDN.

---

<sup>4</sup> Dejavnosti s področja preventive in pripravljenosti, ki lahko pomembno prispevajo k zmanjševanju posledic naravnih in drugih nesreč, so bile vključen tudi v Finančni instrument na področju civilne zaščite, sprejet 2007 (Odločba Sveta 2007/162/ES, Euratom z dne 5. marca 2007 o vzpostavitvi finančnega instrumenta za civilno zaščito).

## Evropska unija

V magistrski nalogi uporabljam pojme *Evropska unija*, *zadeve EU* in *evropske zadeve*. *Evropska unija* je bila prvotno (z Rimsko pogodbo iz leta 1957) ustanovljena kot Evropska gospodarska skupnost (European Economic Community – EEC), pozneje so ime skrajšali v Evropska skupnost (European Community – EC). Evropska unija (European Union – EU) je bila ustanovljena z Maastrichtsko pogodbo leta 1992 in vključuje Evropsko skupnost (prvi steber), sodelovanje na področju zunanje in varnostne politike (drugi steber) ter pravosodja in notranjih zadev (tretji steber).

V magistrskem delu zaradi poenostavitve za vsa obdobja od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti do danes uporabljam zgolj širši termin *Evropska unija* (EU) ter iz njega izpeljane besedne zveze *zadeve EU*, *zakonodaja EU* (čeprav je formalno-pravno ustrezno le pravo Skupnosti, vendar je poenostavitev v strokovni literaturi zelo pogosta<sup>5</sup>); pa tudi *evropska zakonodaja*, *evropske zadeve*, pri čemer se *evropski* nanaša na EU, in ne na Evropo v geografskem smislu. Izjema je le navajanje izvirnih predpisov, ki vsebujejo izraz Skupnost.

## Evropeizacija oziroma prilagajanje držav Evropski uniji

Termin *evropeizacija* se konceptualno uporablja za pojasnitev vpliva EU na posamezne države članice. Bulmer in Burch (1998) razumeta evropeizacijo kot vpliv EU na javne politike in institucije držav članic. Goetz (2001: 1036) in Börzel (2000: 7) definirata evropeizacijo kot vpliv evropske integracije in EU na polity (politično skupnost), politiko in politične procese ter javne politike v državah članicah. Temeljno vprašanje v okviru tega koncepta je, do kakšnega obsega in na katere načine se politični sistemi držav članic spreminjajo pod vplivom evropske integracije. Demmke (v Baum, 2005: 17) meni, da evropeizacija med drugim vpliva na: pravni red, javne politike, strukturo izvršilne oblasti, nacionalni upravni prostor, gospodarstvo in na nacionalno identiteto. Podobno meni T. Börzel, ki učinke evropeizacije razvršča v tri temeljne skupine: javne politike, politike oziroma politični proces in politična skupnost.

*Prilagajanje* držav članic na delovanje v pogojih članstva v EU poteka pod vplivom evropeizacije in obsega več področij, na področju javne uprave se kaže v prilagoditvah oziroma spremembah upravnih organizacij in javnih politik.

---

<sup>5</sup> Npr. v Bomberg, Elizabeth, Stubb, Alexander (2003): *The European Union: How Does it Work?* Oxford: University Press, str. 4.

### 3. EVROPSKA INTEGRACIJA, JAVNA UPRAVA IN VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI

#### 3.1. EVROPSKA INTEGRACIJA IN PRILAGAJANJE NACIONALNIH DRŽAV EVROPSKI UNIJI

##### 3.1.1. Teoretični pristopi k preučevanju Evropske unije

Evropska unija, naddržavna tvorba, je začela nastajati iz prepričanja Roberta Schumana, da »najboljše jamstvo za narod ni več v njegovi veličastni osami ali lastnih silah, ne glede na njegovo moč, temveč v solidarnosti narodov, ki jih vodi isti duh in ki v skupnem interesu sprejemajo skupne naloge« (Schumann, 2003: 19). Ta evropska integracija je v postopnem nastajanju in neprestanem oblikovanju že dobrega pol stoletja. Z gospodarskega vidika je njena moč v skupnem trgu, njeno politično organizacijo in značilnosti političnega sistema lahko poenostavljeno opišemo kot presek razmerij med nacionalno državo in naddržavno organizacijo, za skoraj 500 milijonov Evropejcev pa je EU prostor skupnega dela in sožitja. Kako to stvarnost ujeti v teorije in koncepte družboslovnih znanosti, kako jo čim natančneje teoretično opisati, pojasniti ali celo predvideti njen nadaljnji razvoj? Kako zaobjeti vse njene vidike oziroma s katerimi pristopi, koncepti in teorijami najbolje opisati posamezne vidike integracije?

Po Nugentu (1999: 497-519) so **temeljni tipi konceptualnih in teoretičnih pristopov** k preučevanju evropske integracije in EU **trije**. Prvi obsega prizadevanja konceptualizirati politično organizacijo EU, tj. *politični sistem EU in njegove značilnosti*. Z vidika organizacije političnega sistema so temeljni trije koncepti: federalizem, državocentrizem in večnivojsko upravljanje, njegove značilnosti pa opisujejo koncepti, ki se nanašajo na vprašanje suverenosti, medvladnega sodelovanja in nadnacionalizem. Drugi pristop predstavlja teorija, ki naj bi pojasnila *splošno naravo integracijskega procesa*. Ta, tako imenovana glavna teorija integracije, skuša opisati in pojasniti glavne značilnosti celotnega procesa integracije. V tem okviru so temeljni trije pristopi oziroma teorije: neofunkcionalizem, medvladno sodelovanje in mednarodna soodvisnost.<sup>6</sup> Tretji tip obsega konceptualne in teoretične pristope, ki se osredotočajo zgolj na *posamezne vidike delovanja*

---

<sup>6</sup> Za natančnejšo pojasnitev splošne teorije integracije in teoretičnih pristopov v okviru te teorije glej: Arah, Metka (1995): Evropska unija: vizija političnega združevanja. Ljubljana: Arah consulting; Benko, Vlado (1997): Znanost o mednarodnih odnosih. Ljubljana: FDV; Nugent, Neil (1999): The Government and Politics of the European Union. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: The Macmillan Press Ltd.



EU, npr. na javne politike in proces oblikovanja odločitev. Najpomembnejša pristopa v tem okviru sta novi institucionalizem in policy omrežja.

**Novi institucionalizem** bo služil kot teoretična podlaga za pojasnitev nekaterih vidikov prilagajanja držav članic EU, zato v nadaljevanju povzemam njegove značilnosti.<sup>7</sup> Institucionalna teorija se osredotoča na posamezne vidike delovanja EU. Glavna predpostavka novega institucionalizma je, da so institucije pomembne: služijo za oblikovanje in razvrščanje izbir po pomembnosti, oblikujejo vedenje akterjev, cilje in vrednote, in tako vplivajo na upravne in javnopolitične rezultate (Bulmer, Burch, 1998: 605). Novi institucionalizem se od starega razlikuje v tem, da ne analizira zgolj formalnih moči in struktur institucij odločanja, ampak institucije definira v širšem smislu ter tako vključuje širok krog postopkov, praks, odnosov, navad in norm. Institucije preučuje s štirih vidikov (Bulmer in Burch, 1998: 604; Nugent, 1999: 516): prvi vidik je formalna institucionalna struktura (ustavno-pravni predpisi, formalne organizacije in položaji); drugi so procesi in postopki, ki podpirajo vsakodnevno delovanje institucij in upravljajo odnose z interesnimi skupinami, lokalnimi oblastmi idr.; tretji vidik preučevanja so pravila in smernice za vodenje poslov in za delo; četrti pa kulturne razsežnosti, ki se nanašajo na norme, vrednote, identitete, ki veljajo za neko organizacijo (Bulmer in Burch, 1998: 604).

Znotraj novega institucionalizma se je razvilo več analitičnih pristopov. Hall in Taylor (1996)<sup>8</sup> razlikujeta tri:

- **historični institucionalizem**: glavne teme preučevanja so razporeditev moči na podlagi institucionalnih ureditev, odvisnost teh ureditev od zgodovinskih razlogov in odnosi med institucijami in drugimi dejavniki, ki oblikujejo politične dejavnosti in rezultate, kot sta gospodarski razvoj in ideološka prepričanja;
- **institucionalizem racionalne izbire** se osredotoča na obseg in načine, s katerimi institucije oblikujejo, uravnavajo ali ovirajo racionalne dejavnosti političnih akterjev;
- **sociološki institucionalizem** se osredotoča na vprašanje, kako institucionalne oblike in prakse pojasniti kulturološko.

Pri analizi delovanja EU se največkrat uporablja **historični institucionalizem**. S tem pristopom naj bi, kot pravi Bulmer (v Nugent, 2000: 516) najboljše pojasnili politične in

---

<sup>7</sup> V teoretičnem diskurzu o evropski integraciji si vse več teorij prizadeva preseči ozko gledanje na nasprotje med klasičnim neofunkcionalizmom in klasičnim medvladnim sodelovanjem. Novi teoretični pristopi sicer izhajajo iz teh dveh pristopov, vendar so bolj kompleksni, sofisticirani in niansirani. Hkrati ti pristopi skušajo združevati ključne značilnosti tradicionalnih teorij in jih povezati v nove teorije; novi institucionalizem je ena tovrstnih.

<sup>8</sup> Podrobnejšo analizo treh pristopov glej v: Peter A. Hall, Rosemary C. R. Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. Political Studies, XLIV, str. 936–957.

javnopolitične aktivnosti v okviru večplastnega sistema (*multi-layered system*) EU. Historični institucionalizem pojasnjuje spremembe v organizacijskih strukturah in procesih skozi čas (Laffan 2001, v Fink Hafner, 2003: 18). Ključno vprašanje je, kako in zakaj institucije nastajajo in se spreminjajo, in kako spremembe vplivajo na vzorce javnopolitičnih rezultatov (Bulmer in Burch, 1998: 605).

Po teoriji novega institucionalizma so spremembe institucij odvisne od njihovega zgodovinskega razvoja, nove institucije torej nastajajo iz obstoječih. Vzorci oziroma **modeli institucionalnih sprememb** so vsaj trije (Bulmer in Burch, 1998: 605; Bulmer in Burch 1998, v Lajh in Fink Hafner, 2002: 973):

- inkrementalne spremembe: prilagajanje obstoječih institucij (pod vplivi zunanjih ali notranjih dejavnikov), pri čemer ostane bistvo institucij nespremenjeno;
- transformacijske spremembe: globlje sistemske transformacije, spremeni se bistvo institucij, ustanavljajo se tudi nove institucije;
- inkrementalno-transformacijske spremembe: postopne spremembe se nakopičijo do te mere, da je njihov učinek očiten in kakovostno drugačen od začetnega stanja.

V središču zanimanja novega institucionalizma, posebej historičnega pristopa, je tudi **koncept ključnih trenutkov** (*critical moments*) in **ključnih odločitev** (*critical juncture*). Ključni trenutki pomenijo čas, ko se pojavi priložnost za bistveno spremembo institucij, bodisi pod zunanjimi pritiski (npr. vstop v EU) bodisi pod notranjimi (npr. upravne reforme); pri ključnih odločitvah pa gre za odločitve, ki v ključnih trenutkih bistveno posežejo v razvoj institucij oziroma jih spremenijo. Pojavu ključnega trenutka ne sledi vedno tudi ključna odločitev: morda zato, ker so jo akterji zavestno zavrnili, ali pa zato, ker akterji trenutka sploh niso opazili. V primeru EU velja poudariti, da ključne odločitve, ki vodijo k spremembam na eni institucionalni ravni, ne vodijo neposredno k spremembam na drugih ravneh. Večja sprememba na ravni EU lahko npr. povzroči v nacionalnih državah ključni trenutek, ne pa nujno tudi ključne odločitve (Burch in Bulmer, 1998: 606).

### **3.1.2. Teoretični pristopi k preučevanju prilagajanja nacionalnih držav EU**

V devetdesetih letih prejšnjega stoletja so se študije EU začele pospešeno ukvarjati z vprašanjem, kako se države članice odzivajo na vplive evropskih integracijskih procesov in evropskih institucij. Medtem ko sem v prejšnjem poglavju v okviru novega institucionalizma pojasnila teoretično podlago za preučevanje integracijskih procesov in

EU z institucionalnega vidika, pa se v tem poglavju osredotočam na posamezne koncepte prilagajanja nacionalnih držav EU (evropeizacija), s posebnim poudarkom na prilagajanju institucij in javnih politik.

### **3.1.2.1. Teoretično-konceptualne opredelitve**

#### Vertikalni zorni kot – pristop od »zgoraj navzdol«

V okviru preučevanja prilagajanja nacionalnih držav EU je ključno vprašanje, kako se države članice odzivajo na vplive evropskih integracijskih procesov in evropskih institucij. Glavna tema preučevanja je vpliv EU na nacionalne države (proces evropeizacije). Gre za vertikalni pogled in pristop »od zgoraj navzdol«, v nasprotju s pristopom »od spodaj navzgor«, ki se osredotoča na vpliv držav članic na procese in rezultate integracijskega procesa.

#### Oblike evropeizacije

Termin evropeizacija se konceptualno uporablja za pojasnitev vpliva EU na posamezne države članice in tudi za primerjalni vpliv med državami.<sup>9</sup> Bulmer in Burch (1998: 605) razumeta evropeizacijo kot vpliv EU na države članice – na njihove javne politike in institucije. Goetz (2001: 1036) in Börzel (2000: 3–4) definirata evropeizacijo kot vpliv evropske integracije in EU na politično skupnost (polity), politiko (politics) in javne politike (policy) v državah članicah. Temeljno vprašanje je, do kakšnega obsega in na katere načine se politični sistemi držav članic spreminjajo pod vplivom evropske integracije. Demmke (v Baum, 2005: 17) meni, da evropeizacija med drugim vpliva na: pravni red, javne politike, strukturo izvršilne oblasti, nacionalni upravni prostor, gospodarstvo in nacionalno identiteto. Ladrech (v Bache in Marshal, 2004: 2) prinaša v pojmovanje evropeizacije novo razsežnost: definira jo kot »inkrementalni proces, ki preusmerja smer in obliko politik do stopnje, da politična in gospodarska dinamika EU postaneta del organizacijske logike nacionalne politike in oblikovanja politik«.

---

<sup>9</sup> Natančnejši pregled oblik evropeizacije glej v: Olsen, Johan p. (2002): *The many faces of europeanization*. Arena, working papers, 2/2002. Dostopno na: [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/02\\_02.xml](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/02_02.xml) (22. 8. 2005).

Kot izhodišče za nadaljnje preučevanje vpliva EU na nacionalne države nam bo služila definicija T. Börzel, ki učinke evropeizacije razvršča v tri temeljne skupine:

- **javne politike** (*policies*): vedno več javnih politik je pod vplivom EU. Na nekaterih področjih, npr. v kmetijstvu in okolju, se več kot 80 % politik oblikuje na evropski ravni. Izvajanje evropskih politik vodi k občutnim spremembam v strukturi javnih politik v državah članicah. Takšne, evropsko vzpodbujene spremembe lahko vplivajo na splošni pristop k reševanju problemov ter instrumente in standarde, ki veljajo v določeni politiki. Spremembe v politikah pogosto vplivajo tudi na pravne in upravne strukture, vzorce usklajevanja interesov ter naracije in diskurze politik;
- **politike oziroma politični procesi** (*politics*): procesi oblikovanja interesov, njihovega združevanja, predstavljanja in javnih diskurzov;
- **politična skupnost** (*polity*): politične ustanove, medvladna razmerja, sodne strukture, javna uprava, državna tradicija, gospodarske ustanove, razmerja država-družba, identitete. Predmet preučevanja je vprašanje, kako evropski procesi, politike in institucije vplivajo na domači sistem usklajevanja interesov, medvladna razmerja, javno upravo in upravne strukture, razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo, sodne strukture, državne tradicije ipd. (Börzel, 2000: 3–4).

### Koncept skladnosti in prilagoditvenega pritiska

Dinamiko procesa evropeizacije oziroma prilagoditve nacionalnih držav EU je možno pojasniti s **konceptom skladnosti oziroma neskladnosti in prilagoditvenega pritiska**. Da evropeizacija povzroči spremembe v javnih politikah, političnih procesih in politični skupnosti posameznih držav članic EU, morata biti izpolnjena dva pogoja (Börzel in Risse, 2000: 5).

Prvič, evropeizacija mora biti »neprikladna«, obstajati mora določeno neskladje (*misfit*) med procesi, politikami in institucijami na evropski in nacionalni ravni. Razlikujemo dve vrsti neskladnosti: neskladje v javnih politikah in institucionalno neskladje. Neskladnost ustvarja prilagoditveni pritisk, ki je potreben, a ne zadosten pogoj za spremembe. Manjša kot je skladnost med domačimi in evropskimi politikami, procesi in institucijami, večji je prilagoditveni pritisk; in obratno: majhna neskladnost ustvarja manjši prilagoditveni pritisk. Vendar zgolj stopnja prilagoditvenega pritiska ne vpliva odločilno na stopnjo sprememb oziroma prilagoditev v posamezni državi. Drugi potreben pogoj za nastanek sprememb je,

da obstajajo določeni pospeševalni dejavniki (*facilitating factors*), bodisi posamezni akterji ali institucije, ki se odzovejo na prilagoditveni pritisk.

Claes (2002: 4-6) meni, da je **prilagajanje dinamični proces** in da je treba v tem procesu upoštevati interakcijo med EU in državami članicami. Glavni dejavniki, ki po njegovem mnenju vplivajo na prilagajanje, so:

- intenziteta vpliva evropske na domačo zakonodajo: če je vpliv zakonodaje EU na nacionalno raven majhen in ne zadeva nacionalnih interesov, bo to omogočilo samodejen proces izvajanja politike brez politične pozornosti ali z malo pozornosti;
- podobnost politik: v primerih, ko evropska zakonodaja zadeva pomembne sektorje ali vprašanja, bo procesu prilagajanja posvečene več pozornosti. Gre za vprašanje, do katere mere je evropska zakonodaja skladna z obstoječimi politikami in institucionalno ureditvijo posamezne države. Če se sklada, bo verjetno prevzeta brez pomembnejšega političnega procesa, na upravni ravni;
- pogajalske priložnosti: gre za primere, ko evropska politika nasprotuje pomembni nacionalni politiki, država pa ima možnost, da svoje nestrinjanje izrazi v obliki pogajanj z Evropsko komisijo (v nadaljevanju EK) in drugimi državami članicami;
- arbitražna: gre za način zastopanja interesov držav, ki v procesu prilagajanja nimajo dostopa do procesa odločanja v EU, niti do pogajanj z evropskimi ustanovami.

### Obseg in intenziteta sprememb

Glede na obseg ali intenziteto Börzel in Risse (2000: 10) ločita **tri stopnje sprememb**, ki jih povzroči EU. Prva stopnja je **absorpcija**: države članice so sposobne prevzeti evropske politike in prilagoditi svoje institucije, ne da bi znatno spremenile svoje procese, politike in institucije. Stopnja sprememb je nizka. Druga stopnja je **prilagoditev**: države članice se odzovejo na pritisk EU tako, da prilagodijo svoje procese, politike in institucije, ob tem pa se njihove bistvene značilnosti ne spremenijo. Stopnja sprememb je zmerna. Tretja stopnja je **transformacija**: države članice zamenjajo svoje procese, politike in institucije z novimi, bistveno drugačnimi, ali pa spremenijo obstoječe tako, da se bistveno spremenijo njihove ključne značilnosti; stopnja spremembe je visoka.

Kot sem že navedla, podobne stopnje oziroma vzorce institucionalnih sprememb v okviru historičnega institucionalizma navajata tudi Bulmer in Burch (v Lajh in Fink Hafner, 2002: 973), in sicer: inkrementalne, transformacijske in inkrementalno-transformacijske spremembe.

### Časovni vidik prilagajanja

S časovne perspektive lahko prilagajanje preučujemo tako pred formalnim članstvom držav v EU kot po njihovem vstopu v to integracijo. Lippert, Umbach, Wessels (2001: 985–1001) so preučevali proces prilagajanja izvršilne oblasti v petih državah (Češka, Estonija, Madžarska, Poljska in Slovenija) po naslednjih stopnjah:

- prva stopnja je sklenitev Evropskega sporazuma, ki predstavlja ogrodje za razvoj institucionalnih razmerij (Slovenija je ta dokument podpisala leta 1996);
- druga stopnja obsega predpristopni proces, v katerem so bile izvedene osnovne prilagoditve nacionalnih uprav z namenom olajšanja harmonizacije in izvajanja evropske zakonodaje ter doseganje gospodarskih, političnih in socialnih zahtev EU (za Slovenijo je bilo to obdobje 1996–1998);
- tretja stopnja se nanaša na obdobje pogajanj za članstvo, ko so bile države kandidatke za uspešno izvedbo pogajanj in ustvarjanje pogojev za čim boljše izvajanje evropskega pravnega reda zelo dovzetne za vpliv EU in izvedbo potrebnih sprememb, predvsem upravnih (za Slovenijo je to obdobje od 1998–2002);
- četrta stopnja obsega popridružitveno obdobje (po letu 2004), ki pa ne pomeni konca procesa prilagajanja, saj se morajo nove države članice sproti prilagajati delovanju v EU, predvsem pri oblikovanju evropskih politik in njihovem izvajanju.

### Modeli preučevanja prilagajanja

Goetz (2001: 212–213) je razvil **tri modele preučevanja prilagoditve** nacionalnih držav EU, ki se nanašajo na institucije, javne politike in upravno okolje. Povzemamo značilnosti vseh treh, za preučevanje tematike magistrskega dela pa bosta uporabljena dva: povezovalni in implementacijski.

**Povezovalni model:** pozornost je namenjena prilagajanju institucij in praks/procesov, ki povezujejo nacionalno raven in raven EU. Temeljna domneva je, da se nacionalna izvršna raven vedno bolj vključuje v evropski proces odločanja, zato nastaja vse večji prilagoditveni pritisk. Spremembe na nacionalni ravni niso nenadne, ampak se pojavijo postopoma, inkrementalno in postanejo del politične in upravne realnosti, ne da bi povzročile večje strukturne spremembe. Povezovalni vidik poudarja pomen struktur, institucij in postopkov, pa tudi vpliv integracije na kadre, ki se ukvarjajo z evropskimi zadevami.

**Implementacijski model:** prvo vprašanje v okviru tega modela je, kako nacionalne izvršne oblasti izvajajo evropske politike, drugo pa, koliko lahko nacionalne upravne tradicije pomagajo pojasniti način izvajanja politike, ki hkrati tudi spreminja nacionalne upravne tradicije same.<sup>10</sup>

**Model upravnega okolja:** gre za razmerje med izvršno oblastjo in njenim okoljem: izvršna oblast – družba, izvršna oblast – gospodarstvo.

### **3.1.2.2. Prilagajanje institucij**

Na spreminjanje institucij, posebej njihove organizacijske strukture, vplivajo različni dejavniki, ključni pa so: *zunanji*, to so vplivi okolja na organizacijo (v našem primeru vstop Slovenije v EU); in *notranji*, ki izhajajo iz notranjega okolja organizacije (strategija poslovanja, kadrovska struktura, vrsta storitev, velikost, lokacija, vodstvo, tradicija) (Ivanko, Brejc 1995, v Predovnik, 2004: 17).

V kontekstu prilagajanja nacionalnih držav delovanju v EU lahko spremembe institucij teoretično utemeljimo z novim institucionalizmom, opisanim v poglavju 3.1.1. Značilnosti procesov institucionalnih sprememb, s posebnim ozirom na nacionalne javne uprave, pa sta pojasnila March in Olsen (1984, 1989, v: Harmsen, 1999: 85). V nadaljevanju povzemamo njune ugotovitve.

Težave pri spreminjanju katerekoli organizacije, ki vključuje tako avtonomnost institucij kot prisotnost rutin, se kažejo tudi pri zadevah, povezanih z evropsko integracijo. Vpliv zunanjih pritiskov integracijskega procesa na nacionalne javne uprave je odvisen od obstoječih institucionalnih struktur in vrednot, značilnih za vsak nacionalni politično-upravni sistem. Torej je smiselno pričakovati, da se nacionalni vzorci prilagoditve integracijskemu procesu razlikujejo glede na različne nacionalne institucionalne strukture in kulturne predispozicije.

Nacionalni vzorci prilagoditve integracijskemu procesu so prav gotovo odvisni od **institucionalnih struktur**. Najbolj verjetno se bo prilagoditev kazala kot vzorec ohranitve institucij. Če obstoječa institucionalna ureditev odraža (trenutna ali predhodna) razmerja moči, bo tendenca organizacijskih oblik, da prevzamejo nove izzive. Lahko pa

---

<sup>10</sup> Ena prvih študij z implementacijskega vidika, ki je sistematično preučila nacionalne upravne prakse izvajanja politik v državah članicah, je študija Siedentopfa in Zillerja iz leta 1998. Odtlej se je področje analize širilo, med najbolj obravnavanimi področji pa so: regionalna ekonomska politika in kohezijska politika, okoljska politika ter politika na področju telekomunikacij in tehnologij.

prilagoditveni pritisk povzroči spremembo obstoječih razmerij moči. V obeh primerih bo vzorec prilagoditve odvisen od domačih dejavnikov. Posledica so različni vzorci prilagoditve v državah članicah.

Nacionalni vzorci prilagoditve integracijskemu procesu bodo odvisni tudi od različnih **upravnih kultur**, ki jih lahko razumemo kot širši nabor vrednot in praks, ki pogojujejo upravno vedenje. Gre za to, kar March in Olsen (1989, 21–39) imenujeta *logika primernosti* (*logic of appropriateness*). V svojem najbolj splošnem pomenu ta logika implicira, da institucionalne ureditve v posameznih državah odražajo obstoječe koncepte primernih ali legitimnih političnih oblik. Sem ne sodijo le obstoječe nacionalne institucionalne strukture, ampak širše vrednote, ki se nanašajo na distribucijo in izvajanje javne moči. Poleg teh splošnih nocij institucionalne legitimnosti se logika primernosti dotika nečesa, kar bi lahko označili kot *iskanje znanega oziroma domačega* (*search for familiarity*). Kot trdita March in Olsen (1989: 34), je najbolj standarden organizacijski odziv na novost ta, da organizacija poišče nabor rutin, ki jih lahko uporabi. V našem kontekstu to pomeni, da bodo nacionalne javne uprave skušale integracijski proces »udomačiti«. Kolikor je mogoče, bodo na integracijske izzive skušale odgovoriti z uporabo domačega, znanega nabora institucionalnih rutin in praks.

### **3.1.2.3. Prilagajanje javnih politik**

Evropeizacija javnih politik ima različne oblike. Lahko vpliva na vse temeljne elemente procesa oblikovanja in izvajanja javne politike, kot so igralci, viri in instrumenti. Dodatno lahko vpliva na stil politike ter kognitivne in normativne vidike (Bulmer in Radaelli, 2004: 15), pa tudi na faze oblikovanja in implementacije politik. Stopnja vpliva in nacionalnih prilagoditev javnih politik je odvisna od vrste dejavnikov.

Pomemben dejavnik je **delitev pristojnosti med EU in državami članicami**. V okviru politik EU so države članice namreč izvrševanje dela svojih suverenih pristojnosti prenesle na EU in njene institucije. Ločimo tri področja: področje izključnih pristojnosti EU; področje mešanih pristojnosti med državami članicami in EU (države članice na ravni EU uredijo le posamezne vidike ali elemente, njihov večji del pa izvajajo v skladu z nacionalnimi pristojnostmi); področje nacionalnih pristojnosti, na katerem ima EU le možnost podpornih, dopolnilnih oziroma usklajevalnih dejavnosti (države članice so obdržale popolno suverenost, EU pa lahko te dejavnosti podpira) (Priročnik za sodelovanje



slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU, 2005: 21,31). Vpliv EU na javne politike države članice se razlikuje: več pristojnosti kot ima EU, bolj vpliva na države članice in njihove politike, in obratno.

Bulmer in Radaelli (2004) sta razvila tipologijo mehanizmov evropeizacije javnih politik glede na različne načine upravljanja. Avtorja ločita tri vrste upravljanja (pogajanja, hierarhični način in usklajevanje) in z njimi povezne vrste javnih politik in načinov evropeizacije (Bulmer in Radaelli, 2004: 4–8) (preglednica 3.1).

Preglednica 3.1: Načini prilagajanja javnih politik

način prilagajanja	primeri javnopolitičnih področij	pojasnjevalni koncept evropeizacije
pozitivna integracija	okolje, socialna politika, skupna kmetijska politika, evropska monetarna unija	koncept skladnosti
negativna integracija	notranji trg blaga in storitev, nekateri sektorji (telekomunikacije, električna), korporativno upravljanje	regulirana konkurenčnost
usklajevanje	skupna zunanja in varnostna politika, tretji steber, politike, kjer je prisotna odprta metoda usklajevanja (npr. zaposlovanje, socialna vključenost, azilna politika)	učenje

Vir: Bulmer in Radaelli, 2004: 16

Prvi način je **pozitivna integracija**: gre za prisilno obliko evropeizacije z uporabo vzorcev javnih politik. Temelj je evropska zakonodaja, na podlagi katere morajo države sprejeti določene ukrepe (npr. skupna kmetijska politika, socialne in okoljske politike). Ta oblika integracije vsebuje potencial za vsiljevanje, saj nadnacionalne značilnosti javne politike ustvarjajo prilagoditveni pritisk. Prilagajanje držav se da pojasniti s konceptom (ne)skladnosti, osnovno vprašanje je, kako se evropska politika sklada z nacionalno in katere prilagoditve so potrebne.

Drugi način evropeizacije je **negativna integracija**: vzorci javnih politik se uporabljajo v omejenem obsegu. Glavni cilj je oblikovati takšne nacionalne notranje trge, kakršen je na podlagi evropskih pogodb splošni evropski trg blaga in storitev. Tudi tukaj je evropska zakonodaja podlaga za javne politike, vendar je vsiljevanja manj kot pri pozitivni integraciji. V prehodnem obdobju morajo nekatere države prilagoditi zakonodajo po načelu

(ne)skladnosti z evropsko, pozneje pa je glavni mehanizem evropeizacije regulirana konkurenčnost (*regulatory competition*).

**Koordinacija** je značilna za področja, kjer je Evropska unija šibka, javna politika se oblikuje z medvladnimi pogajanjmi. Sodelovaje na teh področjih politik lahko označimo s terminom *usklajevanje* (npr. skupna zunanja in varnostna politika, politike tretjega stebra, politike, za katere je značilna odprta metoda usklajevanja<sup>11</sup>). Gre za področja, kjer proces oblikovanja in izvajanja javne politike ni (ali je v zanemarljivi meri) predmet evropskega prava; kjer se odločitve sprejemajo s soglasjem vlad; ali kjer je EU le mesto za izmenjavo idej. Ključni proces pri teh politikah je izmenjava izkušenj in dobrih praks, ki prispeva k *vzajemnemu učenju*. Zaradi pomanjkanja nadnacionalne moči je za to področje značilna prostovoljna in nehierarhična vertikalna evropeizacija na podlagi procesa učenja med državami. Vendar bi bilo napačno zaključiti, da so na področjih, kjer EU ne sprejema zakonodaje, horizontalni mehanizmi zgolj sodelovanje. Mreže so lahko zelo hierarhične, skupno učenje je lahko povezano s političnimi vidiki.

#### **3.1.2.4. Razlike v prilagajanju med državami**

Razlike v prilagajanju med državami lahko teoretično pojasnimo z **logiko diferenciacije** (Harmsen, 1999: 86), po kateri enaki pritiski EU na nacionalne države povzročajo različne odzive. Empirično to dokazujejo študije: Hanf in Soetendorp (v Claes, 2002: 3) npr. v svoji študiji o nacionalni institucionalni prilagoditvi enajstih držav članic EU ugotavljata, da so se nacionalne vlade na zahteve članstva v EU odzvale na ad hoc način. Zdi se, da celo intenzifikacija oblikovanja skupnih politik in širjenje nacionalnih politik, ki postajajo pristojnost EU, nista izzvali sistematičnega pristopa k prilagoditvi zahtevam prihodnje evropeizacije.

Claes (2002: 5) skuša razlike v prilagajanju EU pojasniti z razlikami v **političnih, gospodarskih in upravnih značilnostih držav** ali posameznih sektorjev. Meni, da bi lahko razlike pripisali tudi zmožnostim oziroma politični pripravljenosti posameznih držav članic. Drugi dejavnik razlik pa so **značilnosti posameznih sektorjev/področij**, ki jih urejajo javnopolitična področja. Po sektorjih sta različna stopnja integracije in pritiska; po

---

<sup>11</sup> Odprta metoda usklajevanja (OMS – Open Method of Coordination) je sredstvo razširjanja dobrih praks in doseganja konvergence k ciljem EU. Zamisel te metode je, da se EU uporablja bolj kot mesto izmenjave (*transfer platform*), in ne kot zakonodajni sistem. Metoda naj bi pomagala državam članicam razviti njihove politike. Temelji na horizontalnih mehanizmih upravljanja in ne na vsiljevanju modelov iz Bruslja (Bulmer in Radaelli, 2004: 11).

področjih se razlikujejo tako pristojnosti institucij EU kot tudi politična podlaga in pripravljenost za sodelovanje med državami. To različnost poudarjajo tudi interna organizacija EK in oblikovanje različnih »stebrov«, kar kaže, da so različna področja predmet različno hitre integracije. Na podlagi obeh razlag Claes zaključuje, da je treba pri preučevanju prilagoditev upoštevati kontekst nacionalnih držav, razlik med njimi in med sektorji.

Za približevanje in prilagajanje **srednje- in vzhodnoevropskih držav EU** lahko ugotovimo, da je potekalo v drugačnih okoliščinah<sup>12</sup> in pod drugačnimi pogoji, kot so veljali za vključevanje dotedanjih članic v EU. Avtorji (Lindstrom, Piroška, 2004: 2) poudarjajo asimetrično naravo pristopnih pogajanj med EU in takratnimi državami kandidatki, ki so potekala bolj po načelu pogojnosti (*conditionality*) in manj po načelu prilagodljivosti (*adaptability*); slednji predpostavlja večjo stopnjo avtonomnosti držav. Pogojnost se je npr. kazala tudi v tem, da so morale države kandidatke izpolniti celo strožja merila in standarde, kot so veljali za dotedanje članice. Pridruževanje vzhodno- in srednjeevropskih držav je torej potekalo asimetrično.

Grabbe (1999: 1028) meni, da je imel EU izjemen vpliv na srednje- in vzhodnoevropske države, saj so vlade v državah kandidatkah zagotavljale, da je članstvo v EU prva prednostna naloga njihove zunanje politike. Po njegovem mnenju so razlogi za to vsaj trije. Prvi je bil *hitrost prilagajanja*: kandidatke so morale v procesu pristopanja zelo hitro in temeljito prilagoditi svoje institucije in javne politike EU, bolj kot petnajst starih članic. Drugi razlog je bil *odprtost nacionalnih elit do vpliva EU*: srednje- in vzhodnoevropske države so bile hkrati z vstopanjem v EU tudi v procesu transformacije iz (post)komunizma in so iskale nove institucionalne modele, ki bi nadomestili stare, zaradi drugačnega institucionalnega razvoja pa je bilo tudi manj odpora kot v starih članicah. Tretji razlog pa je bil *širina zahtev EU glede institucionalnih sprememb in sprememb javnih politik*: formalni pogoji članstva so zahtevali od držav kandidatke ne le stabilne demokratične institucije in tržno gospodarstvo, ampak tudi upravno zmožnost za izvajanje obveznosti članstva.

---

<sup>12</sup> (Po)socialistične države so se v tem času namreč soočile z dvema ključnima politično institucionalnima izzivoma, nekatere celo s tremi (Lajh, Fink Hafner, 2002: 976). Prvi je bil izgrajevanje ustanov in prakse demokratičnega političnega sistema in drugi institucionalno prilagajanje evropskim integracijskim procesom; nekatere države (med njimi tudi Slovenija) pa so oblikovale tudi nove države in s tem tudi ustanove, ki jih prej niso razvijale.

Prilaganje srednje- in vzhodnoevropskih držav je v času pristopnega procesa potekalo s pomočjo **določenih mehanizmov** (Grabbe, 1999: 1020–1024). Najmočnejše orodje, ki ga je uporabljala EU, je bilo *napredovanje po »sistemu vratarja« (gate-keeping)*. Države so morale najprej pridobiti status kandidatke, se nato začeti pogajati in po stopnjah napredovati proti polnopravnemu članstvu.<sup>13</sup> Na javne politike in institucionalni razvoj je EU vplival z *ocenjevanjem splošnega napredka, napredka na posameznih javnopolitičnih področjih in predstavitvijo dobrih praks*. Redna poročila EK so bila podlaga Evropskemu svetu za odločitve, ali lahko posamezna država nadaljuje pogajanja na naslednji stopnji. Ključna pogoja za članstvo sta transpozicija evropske zakonodaje v domači pravni red in harmonizacija z evropskimi zakoni. V procesu pregleda usklajenosti zakonodaje med EU in vzhodno- in srednjeevropskimi kandidatkami so se v okviru 31 pogajalskih poglavij pokazali razkoraki in institucionalne slabosti. EU je vzpodbujala napredovanje s pomočjo mehanizma *zakonodajnih in institucionalnih modelov*.<sup>14</sup> Pomemben mehanizem EU je bilo tudi nudenje *zunanje pomoči*. Pomoč je obsegala sofinanciranje tehnične pomoči, projektov medinstitucionalnega sodelovanja in investicijske podpore. Najpomembnejši finančni instrument je bil program Phare<sup>15</sup>, ki je omogočal pomoč za institucionalno izgradnjo in krepitev upravne infrastrukture. EU je zagotavljal tudi *svetovanje* na različnih javnopolitičnih področjih, od leta 1999 predvsem v okviru programa medinstitucionalnega sodelovanja (twinning projekti).<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Takšen eksplicitni sistem napredovanja po »sistemu vratarja« se je v EU razvil postopoma. Po zasedanju Sveta v Luxemburgu leta 1997 in v Helsinkih leta 1999 so bile definirane naslednje stopnje pristopnega procesa: privilegirani trgovinski dostop in dodatna pomoč; podpis in izvajanje pridružitvenega sporazuma (Evropski sporazum); odprtje pogajanj (od leta 1999 izrecno odvisno od izpolnjevanja meril demokracije in človekovih pravic); odprtje in zaprtje 31 pogajalskih poglavij; podpis pristopne pogodbe; ratifikacija pristopne pogodbe s strani nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta; polnopravno članstvo.

<sup>14</sup> Na področju javne uprave je EK leta 2000 oblikovala priročnik, ki določa glavne upravne strukture, potrebne za izvajanje *acquisa*. Gre za neformalni dokument, ki opisuje institucije, potrebne za izvajanje evropskega pravnega reda po posameznih pogajalskih poglavjih, njihove funkcije in potrebne lastnosti. Priročnik je bil le za »informativno rabo«, kar kaže na zadržanost EU in politično občutljivost določanja specifičnih upravnih modelov.

<sup>15</sup> Slovenija je do pomoči Phare upravičena od leta 1993, ko je z Evropsko unijo podpisala sporazum o sodelovanju. Predvsem od leta 1996 je bil precejšen del sredstev namenjen reformi slovenske javne uprave.

<sup>16</sup> Twinning poteka z izmenjavo strokovnjakov iz držav članic v ministrstva in druge dele javne uprave. Poudarek projektov je na implementaciji, in ne na celotnem institucionalnem modelu in javnih politikah, izvajajo jih strokovnjaki/javni uslužbenci s posameznih področij. Svetovanja EK ne nadzoruje centralno, zato je vpliv na javne uprave držav kandidatke razpršen in ne odraža nekega enotnega evropskega modela. Hkrati pa medinstitucionalno sodelovanje temelji na priznavanju različnosti, saj »stare« države članice izvajajo evropsko zakonodajo z različnimi sredstvi in na različne načine. Tako na svetovanje strokovnjakov vpliva tudi država, od koder prihajajo, in seveda raven njihovega znanja.

## 3.2. JAVNA UPRAVA V EVROPSKI UNIJI

### 3.2.1. Vloga nacionalnih javnih uprav v Evropski uniji

V vseh razvitih državah javna uprava vpliva na politične sisteme, hkrati pa politični sistemi vplivajo na javno upravo. To velja tudi za javno upravo v EU, saj bistveno prispeva k razvoju te integracije; po drugi strani pa značilnosti EU kot političnega sistema<sup>17</sup> v veliki meri oblikujejo način dela evropske in nacionalnih uprav (Kassim, 2002: 140). EU je predvsem institucionalna struktura, zato lahko le učinkovita uprava zagotavlja delovanje EU kot celote in prispeva k uspešnemu članstvu nacionalnih držav v tej integraciji. Evropske institucije ne nadomeščajo institucij v posameznih državah – nasprotno, oboje med seboj sodeluje in so odvisne druga od druge (Bonwitt, 1998: 93). Kassim (2002: 140) govori o *evropski upravi*, ki vključuje evropske in nacionalne prvine, in je rezultat nenehne interakcije med nacionalnim in nadnacionalnim, Nizzo (2001: 4) o *upravi, upravnem aparatu Skupnosti*, oba pa se strinjata, da ostaja ključna vloga *nacionalnih javnih uprav*. Ta vloga je najbolj izrazita na dveh področjih: prvo je izvajanje evropske zakonodaje, drugo pa sodelovanje v procesu oblikovanja in sprejemanja evropskih politik. EK ima namreč neposredne upravne pristojnosti le na nekaj področjih, ki temeljijo na načelu neposrednega učinka, na splošno pa je izvajanje zakonodaje EU v pristojnosti nacionalnih držav (Bonwitt, 1998: 96; Nizzo, 2001: 4).

Nacionalne uprave morajo torej imeti zadostno **sposobnost implementacije zakonodaje EU**. To lahko dosežejo le z zanesljivim sistemom upravljanja, ki je sposoben v pravni red nacionalnih držav vključiti evropsko zakonodajo ter zagotavljati njeno izvajanje. Povedano z drugimi besedami: EU zahteva od držav članic učinkovito javno upravo, ki bo zagotavljala doseganje rezultatov skupnih evropskih politik (po načelu mehanizma »obligation de resultat« ter v skladu s standardi tako imenovanega »evropskega upravnega prostora«<sup>18</sup>); sicer so lahko na škodi najprej državljani posamezne nacionalne države, pa

---

<sup>17</sup> Ključne značilnosti EU kot političnega sistema glej v Nugent, 1999: 504–505.

<sup>18</sup> Bistvo evropskega upravnega prostora so temeljna načela in minimalni standardi, ki določajo delovanje upravnih institucij v EU s temeljnim ciljem učinkovitega izvajanja *acquisa* (Kovač, 2003: 16-17). Ti standardi ne predstavljajo dela pravnega reda EU in so za državne pravne rede in javne uprave posameznih držav neobvezni kot taki, vendar so vanje vključeni tako ali drugače, saj gre za načela občega prava in nauke skupnega zgodovinskega, političnega in upravnega razvoja (Kerševan, 1998: 671, Kovač, 2003: 16-33). Evropski upravni prostor lahko z drugimi besedami definiramo tudi kot »okolje, v katerem morajo nacionalne uprave za zagotovitev poenotenja pravic državljanov in gospodarskih subjektov v EU jamčiti homogeno raven učinkovitosti in kakovosti svojih storitev« (Žurga, 2005: 322). Več o evropskem upravnem prostoru glej v: Olsen, Johan P. (2002): *Towards a European Administrative Space?* Arena, working papers, 26/2002.

tudi skupni interesi držav članic integracije. Učinkovita implementacija evropskega prava (*načelo učinkovitosti*) je obveznost držav članic, ki izhaja iz pogodb, njeno izvajanje pa je pod nadzorom Sodišča Evropskih skupnosti. Del upravnega aparata Skupnosti predstavlja tudi Evropska komisija, vendar njena glavna funkcija ni izvajanje nalog, ampak skrb, da so te narejene. Uveljavljanje zakonodaje EU je tako zaupano nacionalnim upravam, ki delujejo v skladu s predpisi domačega upravnega prava; po *načelu avtonomnosti* strukturno ostanejo del svojih nacionalnih uprav, funkcionalno pa tvorijo del uprave EU (Nizzo, 2001: 4). Nacionalne uprave so postale del evropske uprave, izvajanje in uveljavljanje evropske zakonodaje pa lahko zahteva od nacionalne uprave vključitev v nove dejavnosti, uporabo novih instrumentov ter dodatne človeške vire; torej strukturno in funkcionalno prilagoditev.

Drugo področje, kjer so nacionalne javne uprave ključnega pomena, je oblikovanje in prevzemanje javnih politik. Države članice morajo biti sposobne ohraniti doslednost med svojo notranjo politiko in politiko EU, ko se le-ti sčasoma razvijata. Države morajo biti sposobne napredovati skupaj z EU, torej dejavno sodelovati v **procesu oblikovanja in prevzemanja evropskih javnih politik**, sicer obstaja nevarnost, da se spremenijo v pasivne opazovalce evropskega procesa odločanja (Nizzo, 2001: 8). Sposobnosti države za oblikovanje in prevzemanje evropskih politik so poleg političnih v veliki meri odvisne prav od javne uprave. V nadaljevanju (preglednica 3.2) povzemamo tipologijo T. Börzel o zmožnostih države na tem področju .

V procesu oblikovanja evropskih politik se **upravna zmožnost držav članic** kaže kot funkcija različnih virov, kot so število zaposlenih, finančna sredstva, znanje in sposobnost povezovanja. Zastopanje nacionalnih interesov v procesu pogajanj ni odvisno zgolj od števila glasov v Svetu, pomembno je tudi usklajeno oblikovanje in predstavljanje pogajalskih izhodišč.

Prisotnost držav v različnih mrežah, ki pripravljajo in spremljajo proces pogajanj tako na nacionalni kot evropski ravni, zahteva znatne človeške vire, znanje in informacije kot tudi veliko mero usklajevanja. Učinkovito prevzemanje evropskih politik in odločitev zahteva podobne vire. Težave pri izvajanju zakonodaje se pogosto pojavljajo, kadar so pristojnosti razpršene med različne sektorje in ravni in med njimi ni učinkovitih

---

Dostopno na: [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/02\\_26.xml](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/02_26.xml) (22. 8. 2005); D'orta Carlo: *What Future for the European Administrative Space?* EIPA, Working Paper 5, 2003. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/archive/00001624/01/2003w05.pdf> (30. 8. 2005).

usklajevalnih mehanizmov.<sup>19</sup> Evropske politike se lahko učinkovito izvajajo le z zadostnim številom usposobljenega osebja in tehnologijami spremljanja oziroma mehanizmi nadzora. In končno, javna uprava mora biti verodostojna v uveljavljanju evropskih politik, ne sme uveljavljati zasebnih interesov, v njej naj ne bi bilo korupcije.

Preglednica 3.2: Zmožnosti države za oblikovanje in prevzemanje evropskih politik

<b>politična zmožnost</b>	<b>upravna zmožnost</b>
politična fragmentacija – veto igralci	upravna fragmentacija – razpršenost pristojnosti – usklajevalni mehanizmi
politični viri – glasovi v svetu ministrov – prispevek v evropski proračun	upravni viri – finančna sredstva – kadri – znanje, strokovnost
politična legitimnost – podpora EU – pomembnost zadeve – zaupanje v politične institucije	– legitimnost uprave – zaznana korupcija

*Vir: Börzel, 2003: 7*

Raziskava je pokazala (Börzel, 2003: 12), da k uspešnosti oblikovanja in prevzemanja evropskih politik občutno prispevajo upravne zmožnosti držav. Za države, ki so najbolj učinkovite oblikovalke in prevzemnice evropskih politik, je značilna nizka stopnja upravne fragmentacije, na voljo imajo dovolj upravnih virov in uživajo visoko stopnjo upravne legitimnosti. Nasprotno države pa imajo zelo fragmentirano upravo, primanjkuje jim finančnih sredstev, osebja in znanja in imajo visoko stopnjo korupcije.

Pomen in vloga nacionalnih javnih uprav v okviru EU sta torej v doseganju enakih končnih rezultatov, medtem ko se sredstva in načini razlikujejo od države do države. Povedano drugače: ni pomembno, na kakšen način delujejo upravni sistemi posameznih držav članic, pomembno je, da so učinkoviti.

<sup>19</sup> Pristojnosti glede evropskih zadev so centralizirane npr. na Danskem in Veliki Britaniji, v nasprotju z Grčijo ali Italijo, kjer so pristojnosti fragmentirane.

### 3.2.2. Vpliv Evropske unije na nacionalne javne uprave

Mnenja o naravi in obsegu vpliva EU na nacionalne javne uprave, ki je posledica vključevanja v EU, se v nekaterih pogledih razlikujejo, večina avtorjev (Demmke 2002, Harmsen 1999, Kassim 2002) pa se strinja, da je vpliv EU opazen na več ravneh. Kassim (2002: 158) meni, da vključevanje v EU vpliva na nacionalne uprave, vendar pa nacionalne ureditve ohranjajo značilnosti domačih struktur in tradicije. Vpliv se kaže vsaj na tri načine (Kassim, 2002: 154): nacionalne uprave so dobile novo vlogo kot pristojne ustanove za izvajanje predpisov EU; nacionalne uprave je bilo treba prilagoditi procesu odločanja na evropski ravni; hkrati pa je bilo treba (delno ali v celoti) spremeniti javne politike in instrumente za njihovo izvajanje.

Harmsen (1999: 61, 81–82) opisuje vpliv evropske ravni na nacionalno kot »neenak proces evropeizacije« nacionalnih javnih uprav. Na eni strani se vpliv članstva v EU na nacionalne javne uprave jasno kaže v vse številčnejših stikih, tako po obsegu kot pogostosti, med nacionalno in nadnacionalno ravnijo. Vse več nacionalnih uradnikov se vse pogosteje ukvarja z evropskimi zadevami – bodisi kot odgovorni za implementacijo evropske zakonodaje v domačem sistemu bodisi kot udeleženci v oblikovanju politik na nadnacionalni ravni. Po drugi strani pa je kljub naraščajočim stikom malo dokazov o evropeizaciji v smislu skupnega institucionalnega modela. Nacionalne uprave ne postajajo podobne ena drugi, niti ne nekakšnemu evropskemu prototipu. Uprave držav članic so v največji meri ohranile svoje organizacijske strukture in postopke delovanja.

**Države kandidatke iz Srednje in Vzhodne Evrope** so bile pri svojem vstopanju v EU v drugačnem položaju kot dotedanje stare članice, tudi na upravnem področju. Stare članice so že imele vzpostavljene ustrezne upravne strukture, medtem ko so kandidatke zaradi zahtev EU svoje javne uprave šele začenjale modernizirati. Goetz (2001: 1037) meni, da je bil vpliv na nacionalne upravne sisteme srednje- in vzhodnoevropskih držav bolj izrazit kot v zahodnoevropskih državah, in za to navaja *pet razlogov*. Prvi se nanaša na *nacionalne upravne tradicije in institucionalna jedra*; močnejše kot so te, večji odpor do prilagoditvenih pritiskov je pričakovati. V primeru držav Vzhodne in Srednje Evrope so bile te tradicije verjetno šibkejše kot v prejšnjih državah pristopnicah, hkrati pa nove demokratične ustanove niso imele tolikšne tradicije kot zahodnoevropske.

Drugič, k prilagoditvi prispevajo tudi *vrzeli v javnih politikah in institucijah*. Zahodnoevropske države so vstopile v EU s polno razvitimi institucijami in oblikovanimi



javnimi politikami. Integracija srednje- in vzhodnoevropskih držav v EU je potekala delno pod drugačnimi pogoji, saj so bile zahteve EU neposreden vzrok za nastanek nekaterih institucij in politik.<sup>20</sup> Tretji razlog je *večja dovzetnost* nacionalnih oblikovalcev javnih politik za zunanje vplive in pomoč pri oblikovanju institucij, predvsem v obdobjih političnih in gospodarskih kriz, ki postavljajo pod vprašaj sposobnosti domačih institucij. Več kot je pomanjkljivosti, bolj verjetno bodo oblikovalci politik iskali zglede za institucionalne reforme v tujini. V tem kontekstu je evropska integracija ne toliko dejavnik zunanjega pritiska po spremembi kot dejavnik, ki to spremembo omogoča.

Vključevanje srednje- in vzhodnoevropskih držav v EU je bilo pogojeno z *veliko več zahtevami* kot pri vstopanju prejšnjih držav. EU je nacionalnim upravnim sposobnostim posvečala posebno pozornost, veliko bolj kot pri prejšnjih širitvah, kazni pa so bile strožje. Rezultat tega naj bi bila večja pripravljenost držav, da pretrgajo s preteklostjo, kot pa da skušajo izpolnjevati zahteve EU z obstoječimi institucijami. Kot zadnji razlog Goetz navaja *časovni vidik*. Medtem ko je bil proces prilagajanja zahodnoevropskih držav dolgotrajen proces, je bilo v primeru držav Srednje in Vzhodne Evrope na voljo manj časa. Kandidatke naj bi namreč že pred vstopom v EU dosegle popolno skladnost z EU. Prilagoditve naj bi bile zato hitrejše in bolj radikalne.

Moderniziranja načina delovanja sodobne nacionalne javne uprave v evropskem prostoru pa ne povzroča samo proces evropeizacije. Pogosto so razlogi za domače spremembe globalni ali izvirajo celo iz nacionalnih političnih tokov.<sup>21</sup> Težko je določiti, ali so spremembe odraz globalizacije ali evropeizacije ali le notranjepolitičnih razmer.

### 3.2.3. Slovenska javna uprava v Evropski uniji

Kot pravi Žurga (2005: 321), je integriteta EU kot sistema odvisna od zmožnosti in pripravljenosti vsake države članice, da prispeva k skupnemu odločanju in da se (nato) ravna po skupnih pravilih. Ta zmožnost je v veliki meri odvisna prav od javne uprave posameznih držav članic. Kot že povedano, so merila za pristop k EU, ki so jih morale izpolniti države kandidatke ob zadnji širitvi leta 2004, vključevala tudi usposobljenost

---

<sup>20</sup> Več o tem obdobju v Sloveniji glej v: Brezovšek, Marjan (2000b): *Uprava in demokratični prehod*. V: Fink Hafner, Danica, Haček, Miro (ur.) (2000): *Demokratični prehodi: Slovenija v primerjavi s srednjeevropskimi postsocialističnimi državami*, str. 239–255. Ljubljana: FDV.

<sup>21</sup> Več o tem glej v: Brezovšek, Marjan (2003): *Uvod – globalizacija in nova paradigma upravljanja*. V: Brezovšek, Marjan, Miro Haček (ur.), *Globalizacija in državna uprava* (2003), str. 5–8. Ljubljana: FDV.

držav kandidatki za izvrševanje *acquisa*. To politično merilo je zahtevalo »stabilne institucije«, pri čemer pa naj bi integracija novih držav zahtevala tudi modernizacijo in prilagoditev njihovih upravnih struktur. Pri tem je treba ponovno poudariti, da je za EU pomemben predvsem rezultat delovanja javne uprave, ne pa njena oblika (Kovač, 2003: 27). Slovenska javna uprava se je vključevanju v EU prilagodila z reformo javne uprave na več področjih in tako zagotovila izpolnjevanje političnega merila. Poleg tega je bila javna uprava vključena v posamezna pogajalska poglavja predvsem z vidika upravnih institucij, ki naj bi bile ključne za učinkovito delo na določenem upravnem področju. Kot meni P. Kovač (2003: 28), so evropske zahteve vsekakor vzpodbudile reformo slovenske javne uprave, vendar bi slovenska uprava svoje delovanje reformirala tudi sicer.<sup>22</sup>

Slovenska javna uprava je na poti v EU oziroma skupni evropski upravni prostor prešla več faz razvoja in modernizacije. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je predstavljala podporo vzpostavitvi samostojne države. Naslednji pomemben mejnik je bil začetek procesa vključevanja Slovenije v EU, ki se je odrazil v akcijskim načrtu, katerega del je bil implementacijski načrt za reformo slovenske javne uprave 1997–1999. V naslednjih letih je (sicer brez pisne strategije) razvoj potekal na temeljnih področjih in v skladu s standardi evropskega upravnega prostora. Naslednji korak v reformi slovenske javne uprave je bila Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, ki sicer ni bila neposredno povezana s predpisi EU, a je upoštevala skupna načela evropskega upravnega prostora. V strategijo so bile vključene glavne pomanjkljivosti, ki jih je treba odpraviti: slaba medministrska koordinacija, reaktivna kadrovska politika in slabša sposobnost implementacije novo sprejete zakonodaje. Tako se je slovenska javna uprava približala in vključila v evropski upravni prostor; ali kot pravi P. Kovač: »Trendi razvoja slovenske javne uprave postali v slabem desetletju vsebinsko in metodološko povsem skladni s trenutnimi prizadevanji držav članic EU« (Kovač, 2003: 30).<sup>23</sup> Reforma je stalen proces, tako je bil konec leta 2005 sprejet Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir, ki zasleduje cilj učinkovite javne uprave za državljane in gospodarstvo.

---

<sup>22</sup> Več o teoretičnih vidikih evropeizacije slovenske javne uprave glej v: Brezovšek, Marjan (1998): *Modernizacija (evropeizacija) slovenske državne uprave*. V: Zajc, Drago (ur.), *Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov*, str. 135–146. Ljubljana: Slovensko politološko društvo; Brezovšek, Marjan (2000a): *Kako do zanesljive uprave*. Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 264–278; Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (2002): *Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo*. Teorija in praksa, let. 39, št. 4, str. 691–704.

<sup>23</sup> Kovač, Polonca (2002): *Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike*. Teorija in praksa, let. 39, št. 6, str. 1037–1047.

Pri pripravah na vstop so se kandidatke za članstvo v EU osredotočile na vzpostavitev novih institucij in postopkov ter na sprejemanje novih zakonov, kar predstavlja pretežno količinski vidik. Kot polnopravne članice pa se morajo osredotočiti bolj na kakovostni vidik in med drugim zagotavljati, da bodo nove institucije in postopki delovali učinkovito in izvajali pričakovane javne storitve (Žurga, 2005: 321).<sup>24</sup> Prav od kakovosti javne uprave je namreč odvisno, ali bodo nove države članice EU tudi uspešne članice. Bugarič (2004: 101) meni, da je slovenska javna uprava z vključitvijo v EU pred pomembno preizkušnjo. Potem ko je Slovenija uspešno prestala prvo fazo priključevanja, ki je obsegala prilagoditev nacionalne zakonodaje evropskemu pravnemu redu, je sedaj pred drugo, še bolj zahtevno nalogo: sprejeta pravila je treba tudi učinkovito izvrševati. Naslednja stopnja pa je zagotavljanje zmožnosti za sodelovanje pri oblikovanju skupnih politik, kar državam članicam omogoča ustrezen vpliv na urejanje skupnih zadev.

### **3.3. VARSTVO PRED NARAVNIM IN DRUGIMI NESREČAMI V EVROPSKI UNIJI**

#### **3.3.1. Teoretični okvir: individualna, nacionalna, mednarodna in globalna varnost**

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami je eden od mehanizmov zagotavljanja varnosti sodobne družbe. Kot teoretično izhodišče za nadaljnjo obravnavo tega področja bo v magistrskem delu uporabljena teorija varnosti.

Po teoriji varnosti je *varnost* tista razsežnost družbenega sistema, ki se je kot temeljna človeška vrednota institucionalizirala z nastankom suverene države in sistema držav na globalni ravni (Grizold, 1998). Sodobna varnost se obravnava na ravni *posameznika, družbe/države in mednarodnega sistema* ter na *globalni ravni*, izraža pa se s prizadevanjem omenjenih subjektov, da si v medsebojnih odnosih z različnimi sredstvi zagotavljajo stanje varnosti oziroma uravnoveženega medsebojnega obstoja. Današnje pojmovanje varnosti je celostno, za njegovo obravnavo se pogosto uporablja sistemski pristop, ki vključuje vse vidike človekovega obstoja in delovanja v družbi (gospodarsko, socialno, politično,

---

<sup>24</sup> O kakovosti javne uprave glej tudi: Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: FDV; Žurga, Gordana (2003): *Potrebne kompetence za večjo kakovost in učinkovitost v javni upravi*. V: *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003: zbornik referatov*, str. 5–20. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

izobraževalno, obrambno idr.) ter vse oblike njegovega povezovanja in oblike družbenega angažiranja (regionalno, nacionalno, mednarodno in svetovno/globalno) (Grizold, 1998: 3; Grizold, 1999:1-2).

Z vidika posameznika govorimo o **individualni varnosti**, kot eni izmed človekovih temeljnih potreb. Če je ta potreba zadovoljena, omogoča človeku kakovostni obstoj in razvoj (Grizold, 1999: 2). Pomemben vidik individualne varnosti je zagotavljanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

**Nacionalno varnost** danes najsplošneje opredelimo (Grizold, 1998: 3) kot varnost državnega naroda. Hermann (v Anžič, 1997: 36) poudarja, da se nacionalna varnost vedno nanaša na suvereno državo, ki prevzema odgovornost za lastno varnost, pa tudi odgovornost za globalno varnost. Gre za varnost, ki zajema: varnost nacionalnega ozemlja, zaščito življenja ljudi, zaščito osebnega in drugega premoženja, varovanje človekovih pravic in svoboščin, ohranitev in vzdrževanje nacionalne suverenosti, uresničevanje temeljnih funkcij družbe, varstvo okolja. Nacionalna varnost je osebna in politična dobrina, ki se uresničuje kot temeljna človekova pravica. Za to skrbi država z oblikovanjem in delovanjem nacionalnovarnostne strukture oziroma sistema.

Sodobna nacionalna varnost je vpeta v širše mednarodno okolje, kjer je odgovornost za zagotavljanje varnosti poleg držav in njihovih zvez vse bolj domena tudi **mednarodnega varnostnega sistema** (Grizold, 1999: 3). K temu so v veliki meri prispevali procesi internacionalizacije in globalizacije v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Ti procesi so bistveno okrepili pomen globalne narave sodobne varnosti, ki je utemeljena na vse večji medsebojni odvisnosti vseh subjektov v mednarodnih odnosih. Nacionalna varnost je postala sestavni del mednarodne varnosti. Mednarodna varnost pa ni zgolj seštevek posameznih nacionalnih varnosti, ampak je več: celota ukrepov, norm in vrednot, ki se uresničujejo skozi skupno sprejete mednarodne mehanizme in instrumente, ki zagotavljajo obstoj in razvoj vseh držav na ravni mednarodnega sistema.

### **3.3.2. Funkcionalni pristop k varnosti v Evropski uniji**

Evropska unija je nastala na pogorišču druge svetovne vojne. Čeprav je bila evropska integracija prvotno varnostni projekt, je zaradi političnih in zgodovinskih razlogov svoj zagon in utemeljitev našla v gospodarskem povezovanju. Zavedanje držav o potrebi po povečanem sodelovanju pri zagotavljanju mednarodne varnosti je tako dobilo praktično

potrditev šele s koncem hladne vojne, in sicer v obliki prizadevanja evropskih držav za oblikovanje nove skupne in celostne varnostne ureditve (Grizold, 1998: 6). Temu procesu je sledil tudi EU, tako zaradi konca blokovske delitve kot tudi bolj intenzivnega zaznavanja varnostnih groženj, kot so terorizem, ekološke in zdravstvene grožnje ipd.

Kot navaja Ekengren (2006: 15–16), EU do 90. let prejšnjega stoletja ni imel prepoznavne vloge varnostnega subjekta, saj so bila varnostne zadeve tradicionalno v domeni nacionalnih držav, pa tudi drugih mednarodnih organizacij (Nato, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi idr.). Zaradi ne povsem definirane varnostne vloge EU in razmerja do nacionalnih držav oziroma njihove nacionalne varnosti v preteklosti je tudi današnja varnostno politiko EU težje eksplicitno opredeliti in preučevati. Raziskovalci se poskušajo tej stvarnosti približati s pomočjo teoretičnih konceptov.

Karl Deutsch je razvil koncept evropske »varnostne skupnosti«. Pri tem je definiral varnostno skupnost kot skupino ljudi, ki je združena do točke, ko obstaja »resnično zagotovilo, da se člani skupnosti ne bodo medsebojno fizično borili, ampak bodo svoja nesoglasja reševali na druge načine« (Deutsch 1957, v Ekengren, 2005: 2). Deutsch je v skladu s teorijo integracije tudi predvideval združitev držav v nekakšno varnostno skupnost s skupno vlado in skupnimi institucijami, tudi prisilnimi; kar pa se ni zgodilo. Pomen Deutschevega koncepta je v prepoznavanju dejavnosti držav za ohranjanje miroljubnih odnosov, njegova pomanjkljivost pa se kaže v nezadovoljivi pojasnitvi razvoja in vloge nadnacionalnih institucij na varnostnem področju.

To pomanjkljivost je presegel Haas s teorijo neofunkcionalizma. Po tej teoriji je razvoj evropskega miru in EU kot varnostne skupnosti rezultat povečane soodvisnosti držav zaradi gospodarskega povezovanja in oblikovanja skupnih institucij (Haas 1964, v Ekengren, 2006: 18; Waever 2000, v Ekengren, 2004: 3). Skupna zunanja varnostna in obrambna politika je zunanja posledica tega procesa. Teorija pojasnjuje, kako evropske institucije krepijo in preoblikujejo razmerja med državami, kot rezultat povezovanja držav pa se pričakuje skupnost s funkcionalnimi nadnacionalnimi strukturami. Ta teorija sicer pojasnjuje nekatere varnostne vidike, vendar so še vedno glavni predmet preučevanja nacionalne države, in ne EU kot varnostni subjekt.

Danes se Evropska unija sooča z vrsto varnostnih groženj. Nanje se je odzvala z oblikovanjem skupne zunanje in varnostne politike, razvija tudi mehanizme za njeno izvajanje. Ta politika je gonilna sila evropske integracije in pomembno spreminja njeno varnostno identiteto, vendar to še ne pomeni preoblikovanja EU v državo ali obrambno

zvezo. Namesto tega se oblikuje nov tip regionalne varnostne identitete (Smith 1996, v Ekengren, 2004: 3). Ekengren (ibidem) meni, da se varnostna identiteta EU preoblikuje iz evropske varnostne skupnosti v »varno Evropsko skupnost«. Pri tem varno skupnost definira kot skupino ljudi, ki so kot člani te skupnosti v duhu solidarnosti združeni do te točke, da bodo skupaj varovali temeljne funkcije svojih družb in vlad.<sup>25</sup> Za pojasnitev, kako in zakaj se *Evropska varnostna skupnost* preoblikuje v *varno evropsko skupnost*, Ekengren (ibidem) uporabi nov pristop, »funktionalno varnost«, v nasprotju z varnostjo, ki se nanaša na varnost teritorija. Pristop temelji na predpostavki, da se transformacija »varnostne realnosti« pojavi ne glede na to, kaj je uradno izraženo ali kaj subjekti eksplicitno izvršijo. Doslej so empirične raziskave pokazale, da je cilj nacionalne »ne-teritorialne« varnosti zmanjšati družbeno ranljivost ter število in vpliv kriz z oblikovanjem celovitega sistema odziva na krize. Takšno varovanje temeljnih funkcij države bi morda lahko opredelili kot funkcionalno varnost.

Tradicionalno je bila funkcionalna varnost strogo nacionalna zadeva. Danes pa so v zagotavljanje varnosti vse bolj vključene tudi transnacionalne mreže. V tem kontekstu postaja nujen pogoj za funkcionalno varnost prav evropsko sodelovanje. Funkcionalni pristop presega delitev na notranjo in zunanjo varnost (kot jo poznajo nacionalne države in podobno tudi EU) ne samo s tem, da se osredotoča na funkcije, in ne na teritorij, ampak tudi tako, da vključuje časovno razsežnost varnosti. Tako obsega tudi ukrepe za preprečevanje in pripravljenost na možne varnostne grožnje temeljnim funkcijam vlade, delovanju družbe kot celote in čezmejnemu sodelovanju (Ekengren, 2005: 5).

Čeprav področje VNDN ne sodi v okvir skupne zunanje in varnostne politike, menim, da je funkcionalni pristop k varnosti primeren tudi za pojasnitev razvoja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v okviru EU. Naravne in druge nesreče so namreč ena od tistih groženj, ki ne pozna upravno določenih državnih meja, hkrati pa lahko prizadene prebivalce in temeljne funkcije več družb oziroma držav hkrati.

---

<sup>25</sup> Potrebo po solidarnosti navaja že Schuman: »Zakon solidarnosti med narodi je zelo privlačen za sodobno zavest. Drug z drugim se čutimo solidarne v ohranitvi miru, v obrambi proti napadu, v boju proti revščini, v spoštovanju pogodb, v varovanju pravičnosti in človeškega dostojanstva. Na podlagi teh dejstev smo prepričani, da narodi še zdaleč niso samozadostni, temveč soodvisni drug od drugega, in da najbolje služijo lastni državi, če ji z vzajemnostjo naporov in združevanjem sredstev zagotovijo pomoč drugih« (Schuman, 2003: 21).

### 3.3.3. Naravne in druge nesreče kot del sodobnih varnostnih groženj

Kot navaja Grizold (v Kotnik, 2001–2002: 217), sta ključni značilnosti sodobne varnosti in varnostnih tveganj njihova univerzalizacija in demilitarizacija. Število varnostnih tveganj in groženj se ves čas povečuje, poleg tega se povečuje tudi njihova raznolikost, govorimo o tako imenovani univerzalizaciji varnostnih problemov. Hkrati Kotnik (2001–2002: 218) ugotavlja, da se nabor varnostnih tveganj in groženj stalno spreminja, tako v strukturi kot intenzivnosti posameznih pojavnih oblik.

Značilnost novih varnostnih tveganj in groženj je torej, da jih države (praviloma) ne morejo reševati samostojno, ampak samo v okviru tesnega sodelovanja v mednarodni skupnosti, njihovo zanemarjanje pa lahko povzroči znatno poslabšanje kakovosti življenja v teh družbah (Snow 1994, v Kotnik, 2001–2002: 217). V zaznavanju ogroženosti gre za premik poudarka od vojaških k nevojaškim virom ogrožanja, tudi k naravnim in drugim nesrečam (Jelušič, 1997). Podobno ugotavlja Malešič (1999: 345; 2002b: 553; 2004: 7): da namreč slovenska javnost kot vire ogrožanja vse bolj zaznava na primer uničevanje okolja, naravne in tehnološke nesreče, klasični kriminal, epidemiološko-zdravstvene in socialno-ekonomske probleme. Dodajmo še mnenje Javorovića (v Kotnik, 2002: 215), da »pojav novih virov globalnega ogrožanja vse bolj povezuje mednarodno skupnost, potencira pomen zaščite globalne varnosti in premika vprašanja obrambe in zaščite iz vojaškopolitične v civilno sfero delovanja«. Zaznati je torej premik od tradicionalnih virov ogrožanja k novim varnostnim grožnjam, te pa postajajo vse bolj kompleksne in prepletene ter obsegajo vse vidike družbe – govorimo o varnosti kot večdimenzionalnem pojavu (Prezelj, 2001).

Kot tretjo, ključno značilnost sodobnih varnostnih problemov pa Kotnik (2001–2002: 218) dodaja globalizacijo, ki pomeni »preseganje utvare, da so varnostni problemi v sodobnem svetu prostorsko omejeni in nacionalni, z zavestjo, da imajo v končni fazi skoraj vsi planetarne razsežnosti«. Sodobna varnost je internacionalizirana in temelji na soodvisnosti sodobnega sveta, ki se bo v prihodnje samo še krepila.

Čeprav je zaradi univerzalizacije in globalizacije ter posledične visoke odvisnosti v sodobnem svetu težko klasificirati vire ogrožanja, lahko rečemo, da so med pomembnimi ogrožanja človeške individualne in družbene varnosti prav naravne in druge nesreče. Kotnik (ibidem) npr. navaja, da je delovanje naravnih sil in pojavov lahko kljub izrednemu tehnološkemu napredku bistveno bolj ogrožajoče, kot bi bilo potrebno. To potrjujejo

podatki svetovne statistike, po katerih se je število velikih naravnih nesreč, zlasti vodnih ujm, v zadnjih petnajstih letih zelo povečalo (Ušeničnik, 2002: 5). Zaskrbljujoči so tudi zdravstveni problemi in globalno onesnaženje okolja ter grožnje ekoloških nesreč. Okoljske grožnje lahko povzročijo zelo veliko škodo, Buzan (1991, v Prezelj, 2000) celo navaja, da potresi, poplave, suše ipd. lahko povzročijo družbi/državi tolikšno škodo kot vojna. Se pa tovrstne grožnje od drugih razlikujejo po tem, da so zaznane kot del človekovega boja z naravo in tako bolj sprejemljive.

### 3.3.4. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami kot del evropske varnosti

Za natančnejše razumevanje varnostne vloge EU, tudi na področju VNNDN, je treba odgovoriti na vprašanja, *kaj* EU varuje (katere so varnostne grožnje), *kdo* sodeluje v tem procesu in *do kakšne mere* udeleženi v procesu sodelujejo med seboj. Boin (2006: 3) kot varnostne grožnje navaja tiste, ki ogrožajo temeljne vrednote skupnosti. Bistvene vrednote EU niso statična kategorija, ampak so se oblikovale postopoma. V nadaljevanju so na kratko opisana štirje temeljna varnostna področja EU in vrednote, ki jih ta področja varujejo (povzeto po Ekengren, 2006: 22–25; Boin, 2005: 3–4).

Namen prvega področja je **zagotavljanje miru in stabilnosti** v Zahodni Evropi. Glavni cilj EU prvih štirideset let obstoja je bil varovati države članice pred meddržavno vojno, integracija je zagotavljala nacionalno varnost posameznih držav članic. Temu cilju je sledila s pomočjo gospodarskega povezovanja in prenosom klasičnih obrambnih zadev v domeno političnih pogajanj. Naloga EU je torej bila povezati države v edinstven sistem mednarodnega sodelovanja. Za to je bilo treba ustanoviti določene nadnacionalne institucije – Svet ministrov, Evropsko komisijo, Evropski parlament, ki so postopno pridobivale vse več pristojnosti. Na tem področju se grožnja varnosti pojavi, kadar je meddržavno sodelovanje ogroženo do te mere, da ogrozi evropske institucije.

Drugo področje se je oblikovalo v sedemdesetih letih 20. stoletja, ko se je s povezovanjem gospodarskih sektorjev kot ena temeljnih vrednot EU oblikoval skupni trg, ki vključuje štiri temeljne svoboščine: prost pretok blaga, storitev, kapitala in ljudi. EU je postopno pridobil vse več pristojnosti za varovanje skupnega trga, tako znotraj EU kot tudi v odnosu do svetovnega gospodarstva. Namen drugega varnostnega področja je torej **zagotavljanje varnosti evropskega gospodarstva**. Za EU se varnostna grožnja pojavi,



kadar je ogrožen skupni trg s svojimi mehanizmi ter institucije, ki zagotavljajo njegovo delovanje.

Tretje področje se je oblikovalo v devetdesetih letih 20. stoletja, ko je bil zaradi vojne na Balkanu oblikovan eden prednostnih ciljev EU: **zagotavljanje miru in stabilnosti v sosesčini**. Gre za sistemsko širitev, saj vrednota miru in stabilnosti ni več omejena zgolj na države članice. Grožnja evropski varnosti oziroma njenim temeljnim vrednotam se pojavi, kadar EU ne uspe zagotoviti miru in stabilnosti na območjih, ki jih šteje za svojo odgovornost. Postopno sta se oblikovali skupna evropska zunanja in varnostna politika in evropska varnostna in obrambna politika, ustanovljene so bile nove institucije, organi in instrumenti.

Četrto varnostno področje EU lahko opredelimo kot **sistem za zaščito ljudi in družbe** (individualna in družbena varnost). EU je namreč skozi svoj razvoj zelo razširil svojo definicijo varnosti: ta zadeva tako notranje kot zunanje varnostne grožnje, kratkoročne in dolgoročne. EU je začel zagotavljati zmogljivosti za varstvo evropskih državljanov na vse več področjih, posebej poudarjene so **naravne in druge nesreče ter terorizem**.<sup>26</sup> Evropska javnost pričakuje, da bo EU zmožen odgovoriti na krize znotraj EU; hkrati pa meja med notranjo in zunanjo varnostjo vse bolj izginja.

Najbolj jasen odraz novega vidika osebne varnosti je solidarnostna klavzula, ki je bila oblikovana po terorističnih napadih v Madridu marca 2004 in sprejeta v predlog ustavne pogodbe<sup>27</sup>. Gre za politično deklaracijo, ki se nanaša tako na zaščito družbenih sistemov kot tudi posameznikov. Varnostni sistem EU, v katerem je ključna civilna zaščita, naj bi zaščitil demokratične institucije in civilno prebivalstvo pred terorističnimi napadi ali naravnimi nesrečami.<sup>28</sup> Lahko rečemo, da je EU s sprejemom solidarnostne klavzule prevzel nalogo zagotavljanja celostne varnosti. EU presega klasično razumevanje varnosti, ki obsega obrambo teritorija po geografskih mejah EU, in uporablja *funkcionalni pristop*. Varnost definira kot zaščito ljudi in pri tem poudarja pomen (evropskih) institucij in uporabo vseh njihovih zmogljivosti.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Med nove oz. druge oblike nesreč sodijo tudi grožnje nalezljivih boleznih. Študijo primera na to temo na Evropski ravni glej v: Gronvall, Jesper (2000): *Managing Crisis in the European Union: The Commission and »Mad Cow Disease«*, a publication of the Crisis Management Europe Research Programme, vol. 10. Stockholm: Swedish National Defence College, The Swedish Agency for Civil Emergency Planning.

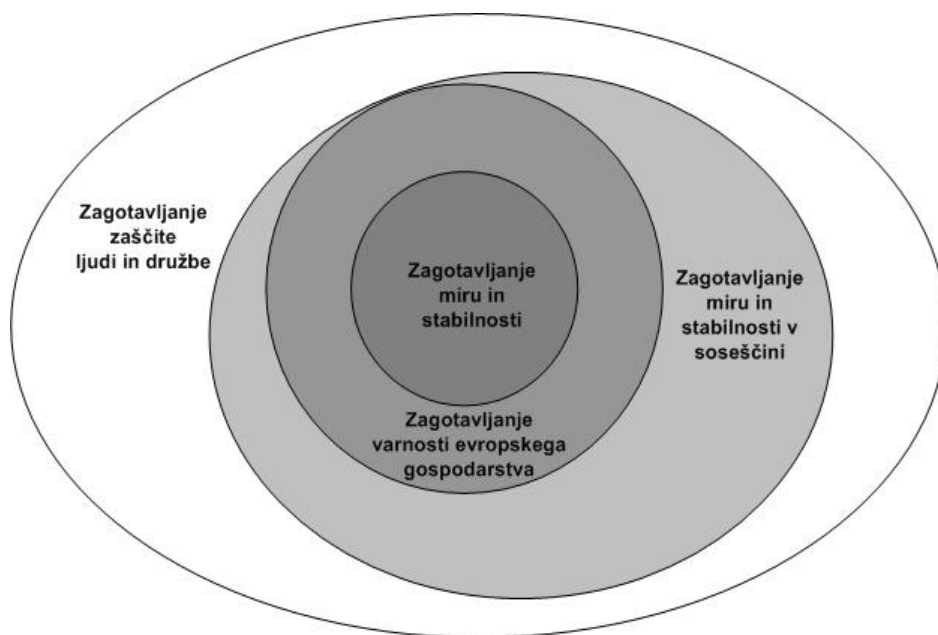
<sup>27</sup> Pogodba o Ustavi za Evropo, *Uradni list C 310 z dne 16. decembra 200*, str. 32. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (23. 5. 2006).

<sup>28</sup> Ibidem, str. 32.

<sup>29</sup> Več o tem glej v: Larsson, Sara, Olsson, Eva-Karin, Ramberg, Britta (2005): *Crisis Decision Making in the European Union*, a publication of the Crisis Management Europe Research Programme, vol. 29. Stockholm: Swedish National Defence College.

Evropska unija je postopno pridobivala varnostno vlogo na štirih ključnih področjih. Kot kaže slika 3.1, je svojo varnostno vlogo širila ne le po področjih, ampak tudi geografsko – od držav članic v notranjem krogu do kogarkoli, ki potrebuje varnost v zunanjem krogu.

Slika 3.1: Štiri temeljna področja varnosti Evropske unije



*Vir: Ekengren, 2006: 25*

Cilj EU kot varnostnega akterja lahko danes opišemo kot varovanje temeljnih vrednot: miru in stabilnosti (znotraj in zunaj EU), stabilnosti evropskega gospodarstva ter zaščite ljudi in družbe. Varnostna vloga EU vključuje vse vidike varnosti: individualno, družbeno, nacionalno in mednarodno; varnostna področja in funkcije EU pa se med seboj prepletajo.<sup>30</sup> VNDN oziroma zaščita prebivalcev, na primer, ni pomembna zgolj kot individualna kategorija zagotavljanja osebne varnosti, ampak lahko vpliva tako na nemoteno delovanje skupnega trga in s tem gospodarske stabilnosti kot tudi na delovanje institucij, potrebnih za zagotavljanje miru in stabilnosti na ozemlju EU in širše.

<sup>30</sup> Glej tudi: Prezelj, Iztok (2005): Skupna evropska varnostna in obrambna politika: dosežki, izzivi in dileme v luči učinkovitega kriznega menedžmenta. V: Zajc, Drago (ur.), *Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov*, str. 463–485. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

## **4. SISTEM VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V SLOVENIJI**

### **4.1. PRAVNI OKVIR**

Celovit sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami se je v Sloveniji oblikoval po letu 1991 (Ušeničnik, 1999: 2). Sistem je organiziran kot interdisciplinarna dejavnost, povezana v normativno, organizacijsko in funkcionalno samostojen in enoten sistem, ki deluje v miru in v vseh drugih spremenjenih razmerah, tudi v izrednem in vojnem stanju (Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ur. l. RS, št. 44/2002).<sup>31</sup>

Pravni temelj sistema VNDN predstavljajo ustava, zakoni in drugi predpisi, mednarodno humanitarno pravo, sprejete mednarodne konvencije o varstvu in zaščiti ljudi, živali, kulturne dediščine in okolja pred škodljivimi vplivi naravnih in drugih nesreč ter sklenjene mednarodne pogodbe. Krovni nacionalni zakon na tem področju je Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ur. l. RS, št. 64/1994 in novela - ZVNDN – UPB1, Ur. l. RS, št. 51/2006), posamezna področja pa urejajo področni zakoni in na njihovi podlagi izdelani predpisi. Kot določa Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 56/2001), je sistem VNDN eden od treh podsistemov sistema nacionalne varnosti.

### **4.2. CILJI IN NALOGE**

Po slovenski zakonodaji VNDN obsega varstvo ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja, njegov temeljni cilj pa je zmanjšati število nesreč ter preprečiti oziroma zmanjšati število žrtev in drugih posledic nesreč (ZVNDN – UPB1, Ur. l. RS, št. 51/2006, 1. člen). Temeljna naloga sistema VNDN je celovito soočanje z nesrečami oziroma njihovo obvladovanje<sup>32</sup>, ki obsega naslednje faze:

---

<sup>31</sup> Za natančnejša opredelitev pojma sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami glej poglavje 2.6., str. 20.

<sup>32</sup> Celovito soočanje z nesrečami je prevod angleškega izraza »disaster management«. Gre za pristop, ki nesrečo obravnava celovito in jo deli v posamezne faze. Pristop so najprej razvili raziskovalci v poznih sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, natančneje pa je tipologijo razvila Hillary Whitaker v projektu, izdelanem za Nacionalno združenje guvernerjev ZDA, v katerem je obravnavala sistem soočanja z nesrečami oziroma njihovo obvladovanje na ravni zveznih držav ZDA. Povzeto po: Jeraj, 2003: 35.

- preprečevanje nesreč, ki vključuje politike in dejavnosti, izvedene precej pred dejansko (potencialno) nesrečo, katerih namen je preprečiti možnost za nastanek nesreče (*prevention*) ali vnaprej zmanjšati možne posledice nesreč (*mitigation*). Preventivni ukrepi se izvajajo po dejavnostih, predvsem v okviru načrtovanja in urejanja prostora, pa tudi z izobraževanjem in usposabljanjem;
- pripravljenost na nesrečo (*preparedness*) obsega opazovanje, obveščanje in alarmiranje ob nevarnostih naravnih in drugih nesreč, izdelavo načrtov zaščite in reševanja, organiziranje, opremljanje in usposabljanje sil za zaščito, reševanje in pomoč ter zagotavljanje materialnih sredstev za izvajanje zaščitnih ukrepov ter zaščite, reševanja in pomoči;
- ukrepanje oziroma reševanje in najnujnejša pomoč (*response*) vključuje dejavnosti ob nesreči in takoj po njej. Obsega zaščito, reševanje in pomoč, ki se izvajajo na podlagi načrtov za zaščito in reševanje. V tem okviru se izvajajo tudi naloge in ukrepi za ureditev najnujnejših življenjskih razmer na prizadetem območju;
- obnova in razvoj (*recovery*) obsega ukrepe in dejavnosti za sanacijo škode in odpravo drugih posledic nesreče do vrnitve v prvotno stanje.

Naloge pripravljenosti in ukrepanja tvorijo zaokroženo celoto, imenujemo jih naloge zaščite, reševanja in pomoči in tvorijo podsistem zaščite, reševanja in pomoči v okviru sistema VNDN; civilna zaščita pa je namensko organiziran del sistema VNDN.<sup>33</sup>

### 4.3. PRISTOJNOSTI

Sistem VNDN v Sloveniji je normativno, organizacijsko in funkcionalno enoten sistem, katerega naloge izvajajo država in lokalne skupnosti, svoj del odgovornosti pa nosijo tudi gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije ter prebivalci (Ušeničnik, 2002: 492). V magistrskem delu se osredotočam na organiziranost in delovanje državne in občinskih uprav, zato v nadaljevanju podrobneje obravnavam pristojnosti na področju VNDN na državni in občinski ravni. Po Doktrini zaščite, reševanja in pomoči (Sklep Vlade RS, št. 812-07/2002-1, 30. 5. 2002) država in lokalne skupnosti (občine) organizirajo sistem po načelih celovitosti, sodelovanja, postopnosti in odgovornosti za varnost ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja.

---

<sup>33</sup> Za natančnejšo opredelitev pojmov zaščita in reševanje (ter pomoč) in civilna zaščita glej poglavje 2.6., str. 21.

S teoretičnega vidika (Vlaj, 1998: 366–369) je treba pri razmejevanju nalog med lokalno in državno ravnijo upoštevati načelo subsidiarnosti, po katerem občina opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena, in načelo univerzalne pristojnosti občine za vse javne zadeve, razen tistih, ki so po ustavi in zakonih v pristojnostih drugih. Pristojnosti lokalnih oblasti so lahko izključne ali deljene, obvezne ali prostovoljne, lahko se uresničujejo neposredno ali posredno.

S teritorialno reformo upravnega sistema leta 1995 je bil v Sloveniji vzpostavljen dvotirni upravni sistem. Država je od občin prevzela državne upravne naloge, novo nastale občine so dobile v upravljanje le zadeve lokalnega pomena. Pretežni del državnih upravnih nalog so prevzele upravne enote, nekatere upravne naloge, med njimi tudi na področju VNDN, pa so prešle neposredno pod ministrstva (Kmetič, 2003: 19).<sup>34</sup>

Če primerjamo ureditev VNDN z vidika delitve pristojnosti v mednarodnem okviru, lahko ugotovimo, da je požarno varstvo (kot del VNDN) v številnih državah v izključni in obvezni pristojnosti občine, ki ga le-te uresničuje neposredno in z lastno odgovornostjo. Civilna zaščita pa je marsikje v pristojnosti državnih in regionalnih oblasti, je izključna, deljena in obvezna pristojnost, ki jo uresničujejo vse tri oblasti neposredno in z lastno odgovornostjo (Vlaj, 1998: 374). Pristojnosti na področju požarne varnosti in civilne zaščite se v državah, podobno tudi v Sloveniji, torej delijo med posamezne oblasti.

#### **4.3.1. Državne pristojnosti**

Država je odgovorna za organiziranje in delovanje oziroma urejanje sistema VNDN kot enega od podsistemov nacionalne varnosti. Država pripravlja strateške dokumente ter načrtuje in izvaja razvojne in raziskovalne projekte. Poleg tega je v državni pristojnosti (ZVNDN – UPB, Ur. l. RS, št. 51/2006, 36. člen):

- izdelava ocen ogroženosti ter državnih načrtov zaščite in reševanja,
- organiziranje in opremljanje državnih sil za zaščito, reševanje in pomoč,
- vodenje sil za zaščito, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah, ki prizadenejo dve ali več lokalnih skupnosti,
- organiziranje in izvajanje opazovanja, obveščanja in alarmiranja na območju države in regij ter organiziranje in vzdrževanje enotnega sistema javnega alarmiranja,
- organiziranje in vzdrževanje elektronskih komunikacij za potrebe zaščite, reševanja in

---

<sup>34</sup> Država je prevzela tudi upravne naloge na področju geodetske službe, upravnega nadzora ter obrambe.

- pomoči do lokalnih skupnosti ter določanje enotnega sistema elektronskih komunikacij,
- ocenjevanje škode, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče,
  - organiziranje in vzdrževanje informacijsko-komunikacijskega sistema za potrebe zaščite, reševanja in pomoči, v katerega so vključene tudi občine ter organi vodenja, enote in službe ter druge operativne sestave za zaščito, reševanje in pomoč,
  - pomoč pri odpravljanju posledic naravnih in drugih nesreč, da se zavaruje življenje in zdravje ljudi, premoženje, kulturna dediščina in okolje, prepreči nastajanje nadaljnje škode in zagotovi druge osnovne pogoje za življenje,
  - določanje izobraževalnih programov in programov usposabljanja s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter izvajanje programov državnega pomena,
  - inšpekcija nad izvajanjem predpisov in ukrepov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Zakon (ZVNDN – UPB, Ur. l. RS, št. 51/2006, 36. člen, zadnja alineja) določa tudi, da je državna pristojnost urejanje meddržavnega in drugega mednarodnega sodelovanja na področju VNDN. Država ob nesrečah zagotavlja tudi neposredno materialno in drugo pomoč prizadetim lokalnim skupnostim ter organizira in podpira izvajanje določenih oblik zaščite, reševanja in pomoči, ki imajo vsedržavni ali mednarodni značaj.

#### **4.3.2. Lokalne pristojnosti**

Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z zakonom o lokalni samoupravi, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine, kot tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem ter z zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje. Na področju VNDN Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 72/93, 21. člen) določa, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev:

- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč,
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč.

Po slovenski področni zakonodaji je težišče VNDN, posebej zaščite, reševanja in pomoči, v lokalnih skupnostih, to področje je ena od primarnih nalog in odgovornosti občin (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002: 3; glej tudi Ušeničnik, 2002: 467). V pristojnosti občin je spremljanje nevarnosti, organiziranje, opremljanje in usposabljanje sil za zaščito, reševanje in pomoč ter izvajanje zaščite, reševanja in pomoči. Občine

samostojno organizirajo in vodijo akcije zaščite, reševanja in pomoči na svojem območju kot tudi akcije pri odpravljanju posledic nesreč. Država jim pri tem pomaga s silami in sredstvi iz svoje pristojnosti (Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ur. l. RS, št. 44/2002). Občinska pristojnost je tudi mednarodno sodelovanje na področju zaščite, reševanje in pomoči v skladu z Zakonom o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN – UPB, Ur. l. RS, št. 51/2006, 37. člen, 2. odstavek).

Za pripravljenost in ukrepanje ob naravnih in drugih nesrečah na območju občine je odgovoren župan, ki (ZVNDN – UPB, Ur. l. RS, št. 51/2006, 98. člen, 1. odstavek): skrbi za izvajanje priprav za VNDN; sprejme načrte zaščite in reševanja; določi vrsto in obseg sil za zaščito, reševanje in pomoč v skladu z zakonom; skrbi za izvajanje ukrepov za preprečitev in zmanjšanje posledic nesreč; vodi zaščito, reševanje in pomoč ter odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč; skrbi za obveščanje prebivalcev o nevarnostih, stanju varstva in sprejetih zaščitnih ukrepih.

#### **4.4. UPRAVNA ORGANIZIRANOST NA DRŽAVNI RAVNI**

Na državni ravni so za izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih in drugih nesreč oziroma njihovih posledic pristojna in odgovorna posamezna ministrstva. Ministrstva so neposredno odgovorna tudi za priprave in izvajanje dejavnosti iz svoje pristojnosti ob naravnih in drugih nesrečah; njihove aktivnosti usklajuje vlada. Ob nevarnostih in nesrečah se usklajeno delovanje ministrstev in drugih državnih organov zagotavlja z državnimi načrti zaščite in reševanja, ki jih sprejme Vlada RS (Nacionalni program VNDN, Ur. l. RS, 44/2002, ZVNDN – UPB, Ur. l. RS, št. 51/2006).

Ne glede na to, da je področje VNDN organizirano kot samostojen podsistem sistema nacionalne varnosti, je njegovo upravno-strokovno vodenje po Zakonu o državni upravi (Ur. l. RS, št. 97/2004) v pristojnosti Ministrstva za obrambo (v nadaljevanju MO). Upravne in strokovne naloge na tem področju izvaja Uprava RS za zaščito in reševanje (v nadaljevanju URSZR), ki je organ v sestavi MO, s 13 regijskimi izpostavami. Nadzor nad izvajanjem zakonov in predpisov, ki urejajo VNDN, opravlja Inšpektorat za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (v nadaljevanju IRSVNDN), ki je prav tako organ v sestavi MO.

#### **4.4.1. Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje**

##### ***4.4.1.1. Naloge***

Uprava RS za zaščito in reševanje (URSZR) izvaja upravne in strokovne naloge zaščite, reševanja in pomoči ter druge naloge varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, predvsem (ZVNDN – UPB, Ur. l. RS, št. 51/2006, 102. člen):

- pripravlja predloge raziskovalnih in razvojnih projektov VNDN;
- izdelava predlog nacionalnega programa in načrta VNDN;
- skrbi za organiziranje in delovanje sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja;
- skrbi za načrtovanje, izgradnjo, delovanje in vzdrževanje enotnega informacijsko-komunikacijskega sistema na področju VNDN ter določa tehnične pogoje za vključevanje drugih sistemov v ta sistem;
- izdeluje ocene ogroženosti in druge strokovne podlage za načrtovanje zaščite, reševanja in pomoči ter usmerja in usklajuje ukrepe za preprečevanje ter zmanjševanje posledic naravnih in drugih nesreč v sodelovanju z drugimi ministrstvi;
- spremlja in razglasa nevarnost naravnih in drugih nesreč ter daje napotke za ravnanje;
- izdeluje državne načrte zaščite in reševanja v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami;
- organizira, opremlja in usposablja državne enote in službe Civilne zaščite ter druge sile za zaščito, reševanje in pomoč ter zagotavlja pogoje za delo poveljnika, Štaba Civilne zaščite Republike Slovenije ter državne in regijske komisije za oceno škode;
- spremlja in usklajuje organiziranje Civilne zaščite ter drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč;
- pripravlja programe in organizira ter izvaja izobraževanje in usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč;
- skrbi za tipizacijo sredstev za zaščito, reševanje in pomoč;
- oblikuje in vzdržuje državne rezerve materialnih sredstev za primer naravnih in drugih nesreč.

Z vidika magistrskega dela je zanimivo opažanje, da krovni zakon eksplicitno ne določa nalog URSZR na področju mednarodnega sodelovanja. To nalogo URSZR opredeljuje Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za



obrambo z organi v sestavi<sup>35</sup>, ki določa, da URSZR tudi vodi, usklajuje in izvaja mednarodne dejavnosti RS na področju zaščite in reševanja na dvo- in večstranski ravni.

URSZR z zakonom nima pooblastil za neposredno medresorsko usklajevanje dejavnosti VNDN, razen v zvezi z izdelavo in izvajanjem državnih načrtov zaščite in reševanja. To se kaže kot pomanjkljivost, zato Nacionalni program varstva pred nesrečami (Ur. l. RS, št. 44/2002) navaja, da so na tem področju potrebne dolgoročne spremembe, s katerimi naj bi zagotovili predvsem učinkovitejšo koordinacijo dejavnosti državnih in drugih organov na področju preventive, ukrepanja in odpravljanja posledic nesreč. Hkrati nacionalni program glede upravne organiziranosti sistema VNDN ugotavlja, da v evropskih državah ni enotnih rešitev in da tudi EU ne podpira teženj po unifikaciji. O tem piše tudi Ušeničnik (2002: 493-494): da se namreč v Sloveniji »v zadnjem času pogosto postavlja vprašanje primernosti sedanje resorne organiziranosti varstva pred nesrečami. Mnogi menijo, da to področje vsebinsko ne spada v obrambno niti v katero koli drugo ministrstvo. Zavzemajo se za njegov samostojnejši položaj znotraj Vlade RS, še posebej zaradi potrebe po učinkovitejši operativni medresorski koordinaciji ukrepov za varstvo pred nesrečami, ki so sedaj ena najšibkejših točk sistema varstva pred nesrečami«. Ugotovimo lahko, da nekaj let po teh razmišljanjih večjih sistemskih sprememb na tem področju ni in jih verjetno ni pričakovati (vsaj ne v obliki drugačne resorne organiziranosti).

#### **4.4.1.2. Organizacijska struktura**

URSZR je organ v sestavi Ministrstva za obrambo. V tej upravni organizaciji je zaposlenih 338 delavcev<sup>36</sup>. Njen predstojnik je generalni direktor, ki je za svoje delo odgovoren ministru. V URSZR so za opravljanje nalog na posameznih področjih dela organizirane notranje organizacijske enote (sektorji, službe, oddelki, centri).<sup>37</sup> V 13 geografskih regijah so organizirane tudi izpostave URSZR. Posamezne organizacijske

---

<sup>35</sup> Ministrstvo za obrambo, šifra 017-02-14/2004-27 z dne 2. 6. 2004, 25. člen.

<sup>36</sup> Podatek je z dne 11. 1. 2007.

<sup>37</sup> Kot določa Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Ur. l. RS, št. 58/2003, 24. člen), se lahko v organih v sestavi ministrstva za izvajanje nalog na delu delovnega področja oziroma za izvajanje posameznih funkcij oblikuje sektor, znotraj sektorja pa oddelek za izvajanje nalog na ožjem delovnem področju; kot organizacijske enote se lahko organizirajo tudi službe in centri. V organih v sestavi ministrstev se lahko organizirajo tudi izpostave.

enote vodijo vodje<sup>38</sup>, ki so za svoje delo odgovorni predstojniku. Notranje organizacijske enote URSZR in njihove naloge so<sup>39</sup>:

Sektor za opazovanje obveščanje in alarmiranje načrtuje, strokovno in normativno ureja, organizira in skrbi za razvoj enotnega in avtonomnega telekomunikacijsko-informacijskega sistema na področju VNDN. Z vidika magistrskega dela je relevantno, da ta sektor zagotavlja medsebojno združljivost in medsebojno povezljivost komunikacijsko-informacijskega sistema z drugimi sorodnimi sistemi na državni in mednarodni ravni, še zlasti s skupnim komunikacijsko-informacijskim sistemom ob nesrečah EK (sistem CECIS). Sektor organizira in opravlja izmenjavo podatkov z mednarodnimi ustanovami, še zlasti s Centrom za spremljanje in obveščanje Evropske komisije in Centrom za usklajevanje pomoči ob nesrečah zveze Nato. Delo je organizirano v oddelku za telekomunikacije in informatiko ter Centru za obveščanje RS.

Sektor za načrtovanje in preventivne dejavnosti izdeluje ocene ogroženosti pred naravnimi in drugimi nesrečami za območje države, izdeluje in vzdržuje načrte zaščite in reševanja za večje nesreče na državni ravni ter opravlja strokovne in upravne naloge s področja požarne varnosti, varstva pred utopitvami in ocenjevanja škode. Sodeluje pri pripravi prostorskih načrtov na državni ravni in zagotavlja normativno-organizacijske in druge pogoje za graditev in vzdrževanje zaklonišč ter zaklonilnikov. Sektor sodeluje v dejavnostih mednarodnih organizacij in EU s svojega delovnega področja. Delo je organizirano v oddelku za načrtovanje in oddelku za preventivne dejavnosti.

Sektor za organizacijske in operativne zadeve oblikuje in vzdržuje zbirke podatkov o silah in sredstvih za zaščito, reševanje in pomoč, organizira in opremlja državne enote ter organizira preizkušanje opreme in sredstev. Usmerja in usklajuje priprave drugih sil za zaščito reševanje in pomoč, izdeluje merila za sofinanciranje dejavnosti in oblikuje državne rezerve materialnih sredstev. Pristojnost sektorja je tudi področje varstva pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi in varstva pred snežnimi plazovi. Sektor sodeluje v dejavnostih mednarodnih organizacij ter EU s svojega delovnega področja.

Sektor za izobraževanje in usposabljanje načrtuje izobraževanje in usposabljanje za sile za zaščito, reševanje in pomoč ter pripravlja učne programe, načrte in učna gradiva.

---

<sup>38</sup> Vodje notranjih organizacijskih enot načrtujejo, organizirajo, usmerjajo in nadzorujejo opravljanje dela v organizacijskih enotah, odločajo o zadevah z delovnega področja posamezne notranje organizacijske enote, za katere jih pooblasti predstojnik, in opravljajo najzahtevnejše strokovne naloge v notranjih organizacijskih enotah.

<sup>39</sup> Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo z organi v sestavi. Ministrstvo za obrambo, šifra 017-02-14/2004-27 z dne 2. 6. 2004, 25. člen.

Organizira in izvaja usposabljanja pripadnikov reševalnih služb iz državne pristojnosti, usklajuje in usmerja usposabljanja prostovoljnih in drugih nevladnih organizacij, ki sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči. Sektor tudi načrtuje in organizira usposabljanje prebivalcev za izvajanje osebne in vzajemne zaščite. Poleg tega je naloga sektorja izvajanje izobraževanj in usposabljanj v okviru EU, mednarodnih organizacij in pobud. Delo je organizirano v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje RS.

Služba za mednarodno sodelovanje usmerja in vodi mednarodne dejavnosti URSZR na dvostranski in večstranski ravni (mednarodne organizacije in regionalne pobude). Služba pripravlja dvostranske in večstranske sporazume o sodelovanju na področju VNDN ter načrtuje in organizira mednarodno sodelovanje na podlagi sprejetih sporazumov. Spremlja nesreče v tujini, sodeluje pri organiziranju pomoči drugim državam; spremlja tudi organiziranost in razvoj sistemov VNDN v drugih državah ter sodeluje pri organizaciji usposabljanja delavcev v tujini.

Služba za splošne zadeve vodi pisarniško poslovanje ter opravlja administrativno-tehnična opravila za organizacijske enote URSZR ter poveljnika in Štab CZ RS. Služba ureja kadrovske in finančne zadeve, organizira in izvaja skladiščenje ter vzdrževanje materialno-tehničnih sredstev, vzdržuje državne rezerve materialnih sredstev za zaščito, reševanje in pomoč, nudi logistično podporo poveljniku in štabom CZ ter sodeluje pri organiziranju pomoči ob velikih nesrečah doma in v tujini.

V vodstvu URSZR so organizirana delovna mesta za posamezna vsebinska področja – kot neposredna pomoč in svetovanje generalnemu direktorju. Z vidika magistrskega dela je pomembno omeniti dve delovni mesti: svetovalca za sistemska vprašanja, katerega opis nalog vsebuje tudi usklajevanje projektov v okviru mednarodnih organizacij ter koordinacijo nalog na področju evropskih zadev, in svetovalca za medresorsko usklajevanje, ki je odgovoren za razvojno in raziskovalno dejavnost, tudi v povezavi z mednarodnimi organizacijami in EU.

Izpostave Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje: Zaradi učinkovitejšega in lažjega načrtovanja, vodenja in izvajanja nalog VNDN iz državne pristojnosti so na trinajstih geografsko zaokroženih območjih Slovenije od leta 2003<sup>40</sup> organizirane

---

<sup>40</sup> Več o preoblikovanju upravno-teritorialne organiziranosti Ministrstva za obrambo in oblikovanju izpostav Uprave RS za zaščito in reševanje glej v Predovnik (2004): Upravna organiziranost sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

izpostave<sup>41</sup> URSZR: Celje, Koper, Kranj, Brežice, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Ptuj, Slovenj Gradec in Trbovlje. V vsaki izpostavi je organiziran in deluje regijski center za obveščanje. Izpostave pokrivajo območje več občin; v skladu z načelom delitve pristojnosti pa nimajo pooblastil za neposredno usklajevanje ali usmerjanja dela v občinah.

Po pravilniku<sup>42</sup> izpostave URSZR opravljajo strokovne naloge zaščite, reševanje in pomoči ob nevarnostih in nesrečah, izdelujejo ocene ogroženosti in načrte zaščite in reševanje, načrtujejo in izvajajo ukrepe za pripravljenost, skrbijo za organiziranje, opremljanje in usposabljanje regijskih enot in služb CZ ter za pripravljenost drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč regijskega pomena, izvajajo naloge na področju varstva pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi, zagotavljajo pogoje za delo regijskega štaba CZ, dajejo strokovno pomoč občinam na območju regije, organizirajo delovanje regijskih informacijskih in logističnih središč, razporejajo državljane na dolžnost v CZ in druge sile za zaščito, reševanje in pomoč. Zagotavljajo pripravljenost in delovanje sistemov javnega alarmiranja ter organizirajo in izvajajo naloge regijskih centrov za obveščanje. V okviru centrov za obveščanje zbirajo podatke s področja VNDN, spremljajo in posredujejo informacije in obvestila o naravnih in drugih nesrečah ter zagotavljajo neprekinjeno dežurstvo za sprejem, spremljanje in obdelavo reševalnih intervencij. Opravljajo strokovne naloge za regijske komisije za ocenjevanje škode ob naravnih nesrečah ter opravljajo druge upravne in strokovne naloge VNDN.

#### **4.4.2. Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami**

##### ***4.4.2.1. Naloge***

Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (IRSVNDN) je pristojen za nadzor nad izvajanjem ZVNDN, zakona o varstvu pred požarom, zakona o gasilstvu, zakona o varstvu pred utopitvami ter drugih predpisov, ki urejajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN – UPB, Ur. l. RS, 51/2006, 103. člen).

---

<sup>41</sup> Po Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Ur. l. RS, 58/2003, 19. člen) se izpostava organizira kot notranja organizacijska enota iz razlogov racionalnosti ali dekoncentracije opravljanja nalog.

<sup>42</sup> Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo z organi v sestavi. Ministrstvo za obrambo, šifra 017-02-14/2004-27 z dne 2. 6. 2004, 25. člen.

Na področju zaščite in reševanja IRSVNDN izvaja predvsem nadzor nad: izvajanjem ukrepov za preprečevanje in zmanjšanje posledic naravnih in drugih nesreč; uporabo in vzdrževanjem zaklonišč; stanjem ocen ogroženosti ter načrtov zaščite in reševanja; opravljanjem nalog opazovanja, obveščanja in alarmiranja; vodenjem podatkov, evidenc in zbirk podatkov o silah in sredstvih za zaščito, reševanje in pomoč ter o nesrečah in reševalnih intervencijah; organiziranjem, usposabljanjem, opremljanjem in stanjem pripravljenosti sil za zaščito, reševanje in pomoči; delovanjem javnih reševalnih služb in usposabljanjem delavcev v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah.

Na področju varstva pred požarom IRSVNDN izvaja predvsem nadzor nad: načrtovanjem in izvajanjem ukrepov za varstvo pred požarom; delovanjem gasilskih enot, pooblaščenimi fizičnimi in pravnimi osebami, ki opravljajo naloge varstva pred požarom; vodenjem evidenc in podatkov o požarih in eksplozijah; izvajanjem usposabljanja zaposlenih in izvajanjem preventivnih ukrepov; izpolnjevanjem zahtev za varnost pred požarom med gradnjo objektov. IRSVNDN izvaja tudi naloge na področju varstva pred utoptivami in naloge v zvezi s kopališči.<sup>43</sup>

#### **4.4.2.2. Organizacijska struktura**

IRSVNDN vodi glavni inšpektor. Organizacijske enote IRSVNDN so Sektor za inšpekcijski nadzor ter 13 izpostav, ki so organizirane v geografsko zaokroženih regijah in se imenujejo: Celje, Gorenjska, Koper, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Posavje, Postojna, Ptuj, Slovenj Gradec in Trbovlje.

### **4.5. UPRAVNA ORGANIZIRANOST NA LOKALNI RAVNI**

S teritorialno reformo upravnega sistema leta 1995 so bile v Sloveniji ustanovljene nove občine; v naslednjih letih se je delitev obstoječih oziroma vzpostavljanje novih nadaljevalo, tako da je od januarja 2007 v Sloveniji 210 občin. Ena od njihovih značilnosti je, da so nekatere zelo majhne, posledično z majhno občinsko upravo. Kot navaja Šmidovnik (1995: 121), lokalna skupnost ne more imeti strokovnjakov za vsa področja, ki so v pristojnosti občin. Kadar gre za enkratno oziroma redko nalogo, je smiselno zaposliti zunanjega strokovnjaka, če bi bila redna zaposlitev strokovnjaka ali oblikovanje strokovne

---

<sup>43</sup> Informacije so s spletne strani IRSVND: <http://www.mors.si/index.php?id=11> (13. 1. 2007).

službe neracionalna. Za naloge trajnega značaja, med katere sodi tudi VNDN, pa naj bi imela vsaka lokalna skupnost svoje strokovne uslužbence oziroma strokovne službe; lahko pa jih tudi organizira skupaj z drugimi lokalnimi skupnostmi, kar utegne biti bolj racionalno.

Občine so samostojne pri upravljanju in vodenju sistema VNDN na svojem območju. ZVNDN določa naloge občin, ustrezno upravno organiziranost na tem področju pa prepušča občinam oziroma županom. Kot določa zakon (ZVNDN – UPB, Ur. l. RS, št. 51/2006, 37. člen, 3. odstavek), lahko občine pri opravljanju nalog VNDN sodelujejo med seboj ter v ta namen združujejo sredstva in oblikujejo skupne službe. V Sloveniji je to zares smiselno, saj so nekatere občine tako majhne, da ne morejo same ustanoviti strokovnih služb. V večjih občinah, predvsem mestnih, so organizirani oddelki oziroma službe, drugod to nalogo opravljajo posamezni svetovalci v okviru občinske uprave. Nekatere občine so se dogovorile za skupne službe ali za strokovnjaka, ki pokriva to področje za več občin, nekatere pa strokovnega osebja za to področje sploh nimajo oziroma za izvajanje teh nalog najemajo zunanje strokovnjake.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Natančnih oziroma uradnih podatkov o upravni organiziranosti za področje VNDN v Sloveniji ni na voljo. Podatke sem poskušala pridobiti pri Skupnosti občin Slovenije, pri kateri deluje delovna skupina za zaščito in reševanje, vendar tovrstnih podatkov nimajo. Podatki oziroma navedbe v zgornjem besedilu temeljijo na poznavanju področja in intervjujih z nekaterimi strokovnimi delavci s področja VNDN na državni in občinski ravni.

## **5. POLITIKE IN INSTRUMENTI EVROPSKE UNIJE NA PODROČJU VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI**

V okviru politik EU so države članice izvrševanje dela svojih suverenih pristojnosti na določenih področjih prenesle na EU in njene institucije. Za politiko VNDN velja, da je ostala v pristojnosti držav članic, EU pa nacionalne dejavnosti podpira ter po potrebi dopolnjuje in usklajuje; sodelovanje poteka po načelu subsidiarnosti. Kot sem pojasnila že v poglavju 2.6., civilna zaščita oziroma VNDN v EU vsebinsko obsega več področij.<sup>45</sup> V nadaljevanju se bom omejila na predstavitev in preučitev njegovih ključnih vsebinskih delov: civilne zaščite, večjih nesreč z nevarnimi snovmi in onesnaženj morja (pri zadnjih dveh na pripravljenost in ukrepanje ob nesrečah).

### **5. 1. CIVILNA ZAŠČITA**

#### **5.1.1. Cilji politike**

Namen sodelovanja na področju civilne zaščite na ravni EU je boljša zaščita ljudi, okolja, lastnine in kulturne dediščine ob večjih naravnih in tehnoloških nesrečah, ki se zgodijo v Evropski uniji, pa tudi zunaj nje. Dejavnosti na področju CZ naj bi prispevale k zmanjšanju števila žrtev in poškodovanih ob nesrečah ter okoljske in ekonomske škode, hkrati pa tudi k boljši socialni povezanosti in solidarnosti med evropskimi državljani. Glavne naloge CZ v EU so:

- podpirati in dopolnjevati dejavnosti na nacionalni, regionalni in lokalni ravni na področju preprečevanja nesreč, pripravljenosti in ukrepanja ob nesrečah;
- prispevati k informiranju javnosti s ciljem večje samozaščite evropskih državljanov;
- oblikovati okvir za učinkovito in hitro sodelovanje med pristojnimi nacionalnimi ustanovami za varstvo pred nesrečami, kadar je potrebna vzajemna pomoč;
- povečati povezanost dejavnosti CZ na mednarodni ravni, v luči širitve EU še zlasti sodelovanje s srednje- in vzhodnoevropskimi državami, kandidatkami za vstop in s partnerji v mediteranski regiji (Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, 2003:1).

---

<sup>45</sup> Glej terminološke opredelitve v poglavju 2.6. na str. 20–21.

Natančneje lahko sodelovanje na področju VNDN po posameznih sklopih opredelimo s temi cilji:

- preprečevanje nesreč in pripravljenosti nanje: podpora nacionalnim, regionalnim in lokalnim dejavnostim pri zmanjševanju nesreč in pripravljenosti pripadnikov enot za zaščito in reševanje; vzpostavitev načinov za uspešno sodelovanje med pristojnimi nacionalnimi ustanovami za varstvo pred nesrečami, kjer je takšno sodelovanje potrebno; vzpostavitev in izvedba izobraževalnih programov za pripadnike enot za zaščito in reševanje, koordinatorje in strokovnjake s področja ocenjevanja; poglobljeno sodelovanje s partnerskimi državami in državami v mediteranski regiji;
- informiranje javnosti: prispevati k informiranju javnosti in s tem k izboljšanju samozaščite med evropskimi državljani (vključuje tudi informiranje o uporabi enotne evropske številke za klic v sili 112); zbiranje in posredovanje informacij o nesrečah; zbiranje informacij o silah in sredstvih CZ v državah članicah; zagotovitev učinkovite izmenjave informacij med EK in odgovornimi institucijami v državah članicah EU;
- ukrepanje ob nesrečah: ob nesreči pomagati pri hitri napotitvi intervencijskih enot, strokovnjakov in nudenju drugih zaprosenih sredstev ter tehnične pomoči, vključno s satelitskimi slikami;
- odprava posledic nesreč in analiz o nesrečah: izmenjava izkušenj, pridobljenih v intervencijah; zagotavljanje finančne pomoči prek solidarnostnega sklada.<sup>46</sup>

### 5.1.2. Zgodovinski razvoj in pravne podlage za sodelovanje

Začetki VNDN na ravni EU segajo v osemdeseta leta prejšnjega stoletja. Leta 1977 je bila organizirana Evropska služba za pomoč ob nesrečah, ustanovili so tudi sklad za civilno zaščito. Leta 1987 je bil v kontekstu ideje o Evropi narodov ponovno poudarjen interes EU in držav članic za poglobljeno sodelovanje in zaščito evropskih državljanov ob velikih nesrečah (Malešič, 1991: 246); tega leta je bila na področju civilne zaščite sprejeta tudi prva resolucija. V naslednjem obdobju se je sodelovanje v duhu solidarnosti vse bolj širilo in poglobljalo ter pridobivalo politični in praktični pomen. Nov zagon je dobilo ob prelomu tisočletja, ko je bil leta 2001 oblikovan mehanizem EU na področju civilne zaščite.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Povzeto po: Community cooperation in the field of Civil Protection. Dostopno na: [http://europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/cp01\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/cp01_en.htm) (2. 7. 2005).

<sup>47</sup> Odločba Sveta 2001/792/ES, Euratom o ustanovitvi mehanizma Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite.



Poglejmo najprej, kako je področje CZ opredeljeno v **primarni zakonodaji EU**. Kot so se spiralno širila področja sodelovanja držav članic EU, tako se je širila tudi pravna ureditev različnih področij, ki so postopoma postala skupnega pomena in urejanja na ravni EU. Področje CZ oziroma VNDN je primarna zakonodaja prvič uredila s Pogodbo o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba<sup>48</sup>) leta 1993, ko so določeni ukrepi CZ postali pristojnost EU. Maastrichtska pogodba v 2. členu določa, da je naloga EU, »da z vzpostavitvijo skupnega trga in ekonomske in monetarne unije ter z izvajanjem skupnih politik ali dejavnosti /.../ v vsej Skupnosti spodbuja skladen in uravnotežen razvoj /.../ zvišanje ravni in kakovosti življenja ter ekonomsko in socialno kohezijo in solidarnost med državami članicami.«

Člen 3 (u) določa, da dejavnosti za izvajanje navedenih nalog vključujejo tudi *ukrepe na področju civilne zaščite*. Pogodba v okviru ekonomske politike ureja tudi pomoč ob naravnih in drugih nesrečah. Člen 103 določa: »Kadar je država članica v težavah ali ji zaradi izjemnih okoliščin, nad katerimi nima nikakršnega nadzora, grozijo hude težave, lahko dobi pomoč Skupnosti.« Določilo v nadaljevanju izrecno navaja, da se ta pomoč lahko nudi ob naravnih nesrečah.

Amsterdamska pogodba iz leta 1997 natančneje določa načelo subsidiarnosti, ključno tudi za področje CZ.<sup>49</sup> Sicer pa tako Amsterdamska pogodba (1997)<sup>50</sup> kot tudi Pogodba iz Nice (2001)<sup>51</sup> vsebujeta enaka določila<sup>52</sup> o CZ, pa tudi o pomoči in povrnitvi škode zaradi naravnih nesreč ali izjemnih okoliščin, kot predhodna Maastrichtska pogodba.

V besedilu Pogodbe o ustavi za Evropo<sup>53</sup> – ki doslej sicer ni bila sprejeta, kaže pa na smer razvoja – je področje civilne zaščite uvrščeno med področja podpornih, usklajevalnih ali dopolnilnih ukrepov (člen I-17). Člen III-284 določa:

---

<sup>48</sup> Pogodba o Evropski uniji (prečiščeno besedilo), *Uradni list C 325 z dne 24. decembra 2002*. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (23. 5. 2006).

<sup>49</sup> Po tem načelu vsaka institucija pri izvajanju svojih pristojnosti zagotovi upoštevanje načela subsidiarnosti. Tako določa, da so ukrepi Skupnosti upravičeni le, kadar sta izpolnjena oba pogoja načela subsidiarnosti: ciljev iz predlaganih ukrepov ni mogoče zadovoljivo doseči z ukrepi držav članic v okviru njihovega ustavnega sistema in jih je zato lažje doseči z ukrepi Skupnosti. Poleg tega je zagotovila upoštevanje načela sorazmernosti, v skladu s katerim ukrepi Skupnosti ne smejo prekoračiti tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodbe. Tem določilom sledi tudi sodelovanje na področju CZ.

<sup>50</sup> *Temeljni akti Evropskih skupnosti* (2002). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

<sup>51</sup> Pogodba iz Nice, *Uradni list C 80 z dne 10. marec 2001*. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (23. 5. 2006).

<sup>52</sup> Čl. 92 (2b) in člen 100 (prej 103).

<sup>53</sup> Pogodba o Ustavi za Evropo, *Uradni list C 310 z dne 16. decembra 2004*. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (23. 5. 2006).

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

*Cilji dejavnosti Unije so:*

*a) podpiranje in dopolnjevanje dejanj držav članic na nacionalni, regionalni in lokalni ravni pri preprečevanju tveganja, pripravi osebja na področju civilne zaščite in odzivanju na naravne nesreče ali nesreče, ki jih je povzročil človek znotraj Unije*

*b) spodbujanje hitrega in učinkovitega operativnega sodelovanja v Uniji med nacionalnimi službami civilne zaščite*

*c) izboljšanje doslednosti ukrepov civilne zaščite na mednarodni ravni.*

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

Besedilo Pogodbe o ustavi za Evropo kaže na povečano vlogo in zavedanje pomena varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na ravni EU. Čeprav pogodba ni bila sprejeta, velike nesreče v zadnjih letih zahtevajo od EU ustrezen skupen odziv in prispevajo k hitremu razvoju na tem področju. Besedilo Pogodbe o ustavi za Evropo vsebuje tudi solidarnostno klavzulo (člen I–43, 1b), po kateri:

*Unija in njene članice delujejo skupaj v duhu solidarnosti, če je kakšna država članica terorističnega napada, naravne nesreče ali nesreče, ko jo je povzročil človek. Unija uporabi vsa sredstva, ki so ji na razpolago, vključno z vojaškimi sredstvi, ki jih države članice dajo na razpolago, da bi: /.../ državi članici na njenem ozemlju v primeru naravne nesreče ali nesreče, ko jo povzroči človek, pomagali, na zaprosilo njenih političnih organov.*

EU pa svojo politiko pomoči o nesrečah ne omejuje zgolj na območje EU, ampak se v okviru svojega zunanjepolitičnega delovanja zavezuje tudi k nudenju pomoči prebivalstvu, državam in regijam, ki se spopadajo z naravnimi nesrečami ali nesrečami, ki jih je povzročil človek (Pogodba o ustavi za Evropo, člen III-292, 2g).

Pomena VNDN pa so se na ravni EU zavedali že pred letom 1993, ko je bilo to področje prvič urejeno v primarni zakonodaji. Poglejmo torej **sekundarno zakonodajo EU**. Zaradi vse večjega števila nesreč, ki so prizadele države članice EU, so se te sredi osemdesetih let prejšnjega stoletja odločile povečati sodelovanje na tem področju. Ministri

so to tematiko prvič obravnavali na zasedanju leta 1985, pravni okvirji pa so začeli nastajati leta 1987 s prvo resolucijo, ki se nanaša na področje CZ in nudenje pomoči ob nesrečah; nato je bilo do leta 2003 sprejetih še deset resolucij. Resolucije ne vsebujejo določil, ki bi države članice pravno zavezovale k skupnim dejavnostim, njihov namen je vzpostaviti politične temelje za sodelovanje. Ključni poudarek resolucij je, da skupne dejavnosti na področju VNDN prebivalcem EU neposredno koristijo. Hkrati krepijo občutek solidarnosti ter pripadnosti k isti skupnosti, kar močno prispeva k ustvarjanju ljudske Evrope (People's Europe). Sodelovanje EU na tem področju je treba zato nadaljevati, da bi tako še učinkoviteje ukrepali ob nesrečah. Z vidika magistrskega dela je pomembno, da so države članice v resoluciji iz leta 1999 pozvale EK, da oceni obseg in naravo dotedanjšega sodelovanja s kandidatkami za vstop v EU, izpopolni izmenjavo podatkov z njimi ter izdela ustrezne predloge za krepitev sodelovanja. Leto 1999 dejansko pomeni začetek bolj poglobljenega sodelovanja s takratnimi državami kandidatkami.

Enega od ključnih instrumentov za okrepljeno sodelovanje na področju CZ je Svet EU sprejel leta 1997 z ustanovitvijo Akcijskega programa Skupnosti na področju civilne zaščite (v nadaljevanju akcijski program CZ). Dveletnemu programu (1998–1999) je sledil petletni program (2000–2004), ki je bil podaljšan še za dve leti (2005–2006). Cilj akcijskega programa CZ je bil krepiti sodelovanje in izmenjavo izkušenj med državami članicami EU ter medsebojno pomoč ob večjih nesrečah.

Oktobra 2001 je bila sprejeta odločba Sveta o ustanovitvi mehanizma EU na področju civilne zaščite (v nadaljevanju mehanizem CZ EU).<sup>54</sup> S pomočjo mehanizma CZ EU je mogoče ob naravnih in drugih nesrečah mobilizirati potrebne operativne vire za zagotavljanje takojšnje pomoči prizadeti državi, tako znotraj kot zunaj EU. Leta 2003 so bila sprejeta natančnejša pravila za delovanje mehanizma CZ EU.<sup>55</sup>

Leta 2004 je Evropska komisija pripravila Sporočilo o krepitvi zmogljivosti odziva EU na nesreče in krize<sup>56</sup>, ki je vsebovalo predloge za strukturne reforme mehanizma CZ EU, da bi tako zagotovili hitrejši in bolj učinkovit odziv EU na vse vrste nesreč. Ta proces so

---

<sup>54</sup> Odločba Sveta 2001//792/ES, Euratom o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite.

<sup>55</sup> Odločba Komisije z dne 29. decembra 2003 o določitvi pravil za izvajanje Odločbe Sveta 2001/792/ES, Euratom o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite, 2004/277/ES.

<sup>56</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Reinforcing the Civil Protection Capacity of the European Union (Text with EEA relevance), COM/2004/0200 final, 25 March 2004.

pospešile izkušnje iz cunamija leta 2004 oziroma 2005.<sup>57</sup> Oblikovan je bil predlog uredbe za oblikovanje instrumenta za hitro odzivanje in preventivo, ki se je do sprejetja leta 2007 preimenoval v finančni instrument na področju civilne zaščite<sup>58</sup>, saj je njegov glavni namen poleg ureditve vprašanj preventive in pripravljenosti zagotavljanje finančnih sredstev za VNDN za obdobje naslednje finančne perspektive (2007–2013). Januarja 2006 je bil pripravljen tudi predlog prenove mehanizma CZ EU<sup>59</sup>, ki ureja predvsem odziv na nesreče, končno besedilo prenove bo sprejeto v drugi polovici 2007.

### 5.1.3. Instrumenti za izvajanje politike

#### 5.1.3.1. Akcijski program civilne zaščite<sup>60</sup>

Leta 1997<sup>61</sup> je bil z namenom, da bi dosegli boljšo zaščito oseb, okolja in premoženja ob naravnih ali tehnoloških nesrečah, vzpostavljen dvoletni Akcijski program Skupnosti na področju civilne zaščite. Namen akcijskega programa CZ je bil dvojen:

- podpirati in dopolnjevati prizadevanja držav članic na nacionalni, regionalni in lokalni ravni pri varstvu ljudi, premoženja in okolja ob naravnih in drugih nesrečah;
- pospeševati sodelovanje, izmenjavo izkušenj in medsebojno pomoč držav članic ob naravnih in drugih nesrečah.

Leta 1999<sup>62</sup> je bil akcijski program CZ oblikovan za obdobje od 2000 do 2004. Kot prejšnji, je bil tudi ta namenjen podpori in dopolnitvi prizadevanjem držav članic na državni, regionalni in lokalni ravni pri zaščiti ljudi, premoženja in okolja ob naravnih in drugih nesrečah. Na podlagi aktualnih dogodkov (poplave v srednji in vzhodni Evropi, nesreča tankerja Prestige v Španiji, gozdni požari v južni Evropi) je bil podaljšan do 2006.<sup>63</sup>

---

<sup>57</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - Improving the Community Civil Protection Mechanism, COM/2005/0137 final, 20 April 2005.

<sup>58</sup> Odločba Sveta 2007/162/ES, Euratom z dne 5. marca 2007 o vzpostavitvi finančnega instrumenta za civilno zaščito.

<sup>59</sup> Predlog KOM(2006)29 za Odločba Sveta o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti na področju civilne zaščite (prenova), SEK(2006)113.

<sup>60</sup> Povzeto po: Community cooperation in the field of Civil Protection. Dostopno na: [http://europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/cp01\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/cp01_en.htm) (2. 7. 2005); Berglez, Mateja (2006: 44-45).

<sup>61</sup> Council Decision of 19 December 1997 establishing a Community action programme in the field of civil protection, 98/22/EC. Official Journal L 008 , 14/01/1998 P. 0020 – 0023.

<sup>62</sup> Odločba Sveta 1999/847/ES z dne 9. decembra 1999 o določitvi akcijskega programa Skupnosti na področju civilne zaščite.

<sup>63</sup> Odločba Sveta o spremembi Odločbe 1999/874/ES v zvezi s podaljšanjem akcijskega programa Skupnosti na področju civilne zaščite, 20/12/2004.

V ta program niso spadali ukrepi, namenjeni za harmonizacijo zakonodaje in predpisov držav članic, ali za organiziranje nacionalne pripravljenosti držav članic. Akcijski program CZ je zagotavljal finančno pomoč v obliki subvencij (od 50–75 % odstotkov celotne vrednosti, v nekaterih primerih, npr. pri pomoči strokovnjakov, tudi 100 %). Načrt za uresničevanje akcijskega programa CZ<sup>64</sup> je vključeval te elemente:

- večji projekti splošnega interesa,
- usposabljanje (delavnice, tečaji, izmenjava tehničnih in drugih strokovnjakov, vaje),
- druge dejavnosti (pilotni projekti, konference in drugi dogodki v zvezi s CZ, ki vključujejo več držav članic, obveščanje, izobraževanje in usposabljanje prebivalcev, druge dejavnosti, katerih cilj je večje upoštevanje dosežkov na področju CZ),
- mobilizacija strokovnjakov.

### **5.1.3.2. Mehanizem Evropske unije na področju civilne zaščite**

Mehanizem EU na področju civilne zaščite<sup>65</sup> je bil vzpostavljen oktobra 2001, operativno pa je začel delovati 1. januarja 2002. V mehanizmu CZ EU lahko brez možnosti glasovanja sodelujejo tudi države evropskega gospodarskega območja (Norveška, Lihtenštajn in Islandija) in države kandidatke, ki podpišejo memorandum o soglasju. Mehanizem CZ EU naj bi prispeval k:

*zagotavljanju boljšega varstva, predvsem ljudi, pa tudi okolja in premoženja, vključno s kulturno dediščino, ob večjih nesrečah, tj. naravnih, tehnoloških, radioloških ali ekoloških nesrečah, ki se pripetijo v Skupnosti ali zunaj nje, vključno z onesnaženjem morja ob nesrečah /.../ Glavni namen mehanizma je na prošnjo (prizadete države, op. a.) zagotoviti pomoč ob takih nesrečah in izboljšati koordinacijo intervencije, ki jo zagotavljajo države članice in Skupnost, ob upoštevanju posebnih potreb izoliranih, najbolj oddaljenih in drugih regij ali otokov Skupnosti.<sup>66</sup>*

---

<sup>64</sup> Odločba Sveta 1999/847/ES z dne 9. decembra 1999 o določitvi akcijskega programa Skupnosti na področju civilne zaščite, priloga.

<sup>65</sup> Odločba Sveta 2001//792/ES, Euratom o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite.

<sup>66</sup> Ibidem, 1. člen, 2. odstavek.

Mehanizem CZ EU sestavlja šest glavnih sklopov dejavnosti, ki jih navajam v nadaljevanju.<sup>67</sup>

#### Podatki o razpoložljivih virih na področju civilne zaščite

Sodelujoče države naj bi prispevale in sproti posodabljale informacije o intervencijskih ekipah in strokovnjakih, ki so namenjeni za ukrepanje ob nesrečah v Evropski uniji in zunaj nje. Informacije zbira Center za spremljanje in informiranje in obveščanje in jih združuje v skupni podatkovni zbirki; državam, ki sodelujejo v mehanizmu CZ EU, pa naj bi bile dostopne prek skupnega komunikacijsko-informacijskega sistema (sistem CECIS).

#### Center za spremljanje in informiranje (MIC – *Monitoring and Information Centre*)

Center za spremljanje in informiranje (v nadaljevanju MIC) je kontaktna točka za obveščanje o nesrečah v EU, po potrebi tudi zunaj tega območja. Njegova glavna vloga je usklajevanje dejavnosti ob nesreči: po prejetju prošnje za pomoč iz prizadete države MIC to posreduje kontaktnim točkam v državah, ki sodelujejo v mehanizmu CZ EU, in usklajuje njihove odzive. Nato spremlja stanje in obvešča prizadeto državo o reševalni pomoči, ki jo lahko ponudijo države. Hkrati z rednimi poročili in ocenami stanja obvešča države, ki sodelujejo v mehanizmu CZ EU, o situaciji v prizadeti državi ter potrebni pomoči. MIC lahko v prizadeto državo pošlje tudi strokovnjake za oceno stanja ali osebje za povezavo, ki usklajujejo sodelovanje med enotami, ki so jih na območje nesreče poslale države članice EU. Center je operativen od poletja 2002 in deluje vse dni v letu, 24 ur na dan.

#### Skupni komunikacijsko-informacijski sistem ob nesrečah (CECIS – *Common Emergency Communication and Information System*)

Skupni komunikacijsko-informacijski sistem ob nesrečah (v nadaljevanju CECIS) sestavljajo trije sloji: omrežni (fizična povezava med MIC in kontaktnimi točkami v državah udeleženkah), aplikacijski (podatkovne zbirke in drugi informacijski sistemi) in varnostni (sistemi, pravila in postopki za zagotovitev zaupnosti podatkov, shranjenih in izmenjanih prek sistema CECIS). Sistem je namenjen lažji in varni izmenjavi informacij med MIC in nacionalnimi kontaktnimi točkami, ki morajo biti prav tako kakor MIC operativne 24 ur

---

<sup>67</sup> Odločba Komisije z dne 29. decembra 2003 o določitvi pravil za izvajanje Odločbe Sveta 2001/792/ES, Euratom o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite, 2004/277/ES.

vse dni na leto. CECIS naj bi nudil tudi možnost hitrega pridobivanja informacij o silah in sredstvih, ki jih lahko države, sodelujoče v mehanizmu CZ EU, ob večjih nesrečah nudijo drugim državam.

#### Ekipe za oceno stanja in/ali koordinacijo, vključno z merili za izbor strokovnjakov

Sodelujoče države naj bi redno posodabljale informacije o strokovnjakih, ki bi lahko sodelovali pri intervencijah CZ v tujini. Strokovnjaki so razdeljeni v štiri kategorije: tehnični strokovnjaki, strokovnjaki za oceno stanja, člani koordinacijskih skupin in vodja koordinacije. O aktiviranju strokovnjakov v posameznem primeru na predlog oziroma povabilo EK odloča država, ki je strokovnjaka imenovala v skupno zbirko podatkov.

#### Program usposabljanja

Izobraževanje in usposabljanje na področju civilne zaščite poteka v več oblikah: tečaji (uvajalni, tečaji operativnega vodenja, nadaljevalni, osvežitveni), izmenjava strokovnjakov in skupne vaje. Za koordinacijo ter opredelitev vsebine in časovni raspored programa je odgovorna EK, izvajajo pa jih različne ustanove držav članic EU v skladu z rezultati javnih razpisov. Usposabljanja so namenjena različnim ciljnim skupinam.

#### Intervencije znotraj in zunaj EU

Mehanizem CZ EU je namenjen za nudenje pomoči ob večjih nesrečah tako znotraj kot zunaj EU. Natančno so opredeljene faze intervencij in načini postopanja.

Vseh šest zgoraj navedenih elementov je predvidenih za doseganje osnovnega namena EU CZ mehanizma, to je krepitev sodelovanja držav na področju VNDND, predvsem z namenom, da bi zagotovili pomoč prizadeti državi ob večji nesreči ter izboljšali koordinacijo intervencije držav, ki sodelujejo v mehanizmu CZ EU.

## 5.2. VEČJE NESREČE Z NEVARNIMI SNOVMI

### 5.2.1. Cilji politike

Sodelovanje na področju nadzora nad nevarnostmi večjih nesreč z nevarnimi snovmi na evropski ravni zasleduje dva temeljna cilja:

- preprečevanje večjih nesreč z nevarnimi snovmi<sup>68</sup>,
- obvladovanje in zmanjševanje posledic večjih nesreč z nevarnimi snovmi za ljudi in okolje.

### 5.2.2. Zgodovinski razvoj in pravne podlage za sodelovanje

V industrijskih dejavnostih se proizvajajo, uporabljajo, shranjujejo ali skladiščijo tudi nevarne snovi, zaradi katerih industrijske dejavnosti predstavljajo (potencialno) nevarnost za ljudi in okolje. Zavedanje o tem so okrepile velike industrijske nesreče v preteklosti<sup>69</sup>, ki so prizadele prebivalstvo, onesnažile okolje in povzročile veliko gospodarsko škodo.

V mednarodni skupnosti se je zaradi številnih velikih nesreč z nevarnimi snovmi na tem področju izoblikovala celostna ureditev, ki obsega različne ukrepe; najučinkovitejši in dolgoročno tudi najcenejši pa so tisti, ki so namenjeni preučevanju nesreč in blažitvi njihovih posledic (Rogina, 2003: 9). Poleg mehanizma Združenih narodov in regionalnih okvirov je tudi Evropska unija leta 1982 sprejela ustrezno ureditev, in sicer Direktivo Sveta 82/501/EEC o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč z nevarnimi snovmi, tako imenovano direktivo Seveso, ki jo je leta 1996 nadomestila direktiva Seveso II<sup>70</sup>.

### 5.2.3. Instrumenti za izvajanje politike

Cilj direktive Seveso II je visoka stopnja varstva ljudi in okolja v celotni skupnosti, za kar direktiva jasno opredeli cilje “kaj je treba zagotoviti”, posameznim državam pa je prepuščeno, da izberejo način, “kako” bodo cilje direktive uresničile v praksi. Namen

---

<sup>68</sup> Večja nesreča po direktivi je dogodek (npr. emisija, požar ali eksplozija širokega obsega), ki sledi iz nekontroliranih postopkov v Seveso podjetju, ki vodi neposredno ali pozneje znotraj ali zunaj podjetja k resni nevarnosti za človekovo zdravje in/ali za okolje in pri katerem je prisotna ena ali več nevarnih snovi.

<sup>69</sup> 1974 –Flixborough, Velika Britanija, 1976 – Seveso, Italija, 1984 – Bhopal, Indija, 2000 – Baia Mare, Romunija, 2000 – Enschede, Nizozemska, 2001 – Toulouse, Francija.

<sup>70</sup> Direktiva Sveta 96/82/ES o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč z nevarnimi snovmi.



direktive je uveljavljanje obveznosti, po katerih morajo vsi, ki se kakorkoli ukvarjajo z nevarnimi snovmi in torej predstavljajo vir tveganja, dokazati, da s svojo dejavnostjo prekomerno ne ogrožajo sebe in svoje okolice.

Na državni ravni mora biti določeno pristojno telo, ki vodi register podjetij, ki morajo upoštevati direktivo, upošteva tveganja pri prostorskem načrtovanju, evidentira območja, kjer lahko pride do tako imenovanega »domino učinka«, informira prizadeto javnost, skrbi za javno dostopnost podatkov in sodelovanje javnosti pri načrtovanju podjetij s tovrstnim tveganjem, zagotovi izdelavo načrtov zaščite in reševanja v podjetjih ter na lokalni in državni ravni, zagotovi inšpekcijski nadzor in prepoved delovanja podjetju, ki ne izpolnjuje pogojev za delovanje po direktivi Seveso II (Bartol, 2005: 2).

Direktiva razvršča vire tveganja na podjetja večjega in manjšega tveganja za okolje v skladu s količino nevarne snovi na lokaciji. Uporabo oziroma prisotnost nevarnih snovi morajo prijaviti vsa podjetja. Če imajo manjše količine, zadostuje sprejem in izvajanje politike preprečevanja večjih nesreč. Obveznosti za podjetja manjšega tveganja sta torej: prijava vira tveganja in izvajanje politike preprečevanja nesreč. Obveznosti za podjetja večjega tveganja pa je več: prijava vira tveganja, izdelava varnostnega poročila in načrtov zaščite in reševanja ter obveščanje javnosti.

Podjetja večjega tveganja za okolje morajo izdelati varnostno poročilo za vse svoje obrate/objekte, kjer poteka dejavnost. Poročilo pregleda pristojni organ, ki lahko v primeru velikih pomanjkljivosti prepove začetek uporabe ali nadaljnje delovanje podjetja oziroma naprav. Podjetja morajo izdelati tudi notranje načrte zaščite in reševanja, nato pa podatke, potrebne za izdelavo zunanjih načrtov, predložiti pristojnim občinskim organom, ti pa morajo izdelati oziroma uskladiti zunanje načrte zaščite in reševanja. Direktiva zahteva tudi redno preverjanje in posodabljanje varnostnih poročil, vsaj na pet let, ter pregledovanje, testiranje in posodabljanje notranjih in zunanjih načrtov zaščite in reševanja, vsaj na tri leta.

Država mora o izvajanju direktive podrobno obveščati EK. Podatki o nesrečah in drugih podobnih dogodkih se zbirajo s pomočjo sistema poročanja o velikih nesrečah (Major Accident Reporting System - MARS). Poleg tega morajo podjetja obveščati javnost o varnostnih ukrepih in predpisanem ravnanju ob nesrečah (Bartol, 2005: 10-12). Ob spremembah količin nevarnih snovi, njihovih značilnosti ali sprememb procesa, kjer se nevarne snovi uporabljajo, je treba spremembe sporočiti pristojnim organom. Hkrati je treba preveriti ustreznost politike preprečevanja nesreč, sistemov upravljanja in varnostnega poročila in jih ustrezno dopolniti oziroma popraviti.

## 5.3. ONESNAŽENJE MORJA

### 5.3.1. Cilji politike

Sodelovanje držav na področju onesnaženj morja se nanaša na nezgodna ali namerna onesnaženja morja z naprav na morju, prepovedana izlitja iz ladij in nevaren material, odložen v morju (vključno z orožjem), ne pa tudi na nenehno onesnaževanje morja s kopenskih virov. Glavna cilja politike na tem področju sta (Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, 2003: 4):

- podpora državam članicam pri njihovih dejavnostih za izboljšanje zmogljivosti za odziv na nesreče, ki povzročijo večje onesnaženje morja z nafto ali drugimi nevarnimi snovmi;
- oblikovanje pogojev za učinkovito vzajemno pomoč in sodelovanje.

### 5.3.2. Zgodovinski razvoj in pravne podlage za sodelovanje

Države EU so na področju onesnaženj morja začele sodelovati po številnih nesrečah in onesnaženjih morja, ki so se zgodila proti koncu 70. let prejšnjega stoletja. Prva resolucija iz leta 1978 je vzpostavila akcijski program za sodelovanje na tem področju<sup>71</sup>, ki je vključeval programe usposabljanja in raziskav ter pilotne projekte. Leta 1981 je bil ustanovljen informacijski sistem EU za nadzor in zmanjševanje onesnaženj morja zaradi izlitij ogljikovodikov (v nadaljevanju sistem CIS - Community information system for the control and reduction of pollution caused by the spillage of hydrocarbons and other harmful substances at sea or in major inland waters)<sup>72</sup>. Za svetovanje in pomoč pri izvajanju aktivnosti na tem področju je bil leta 1980 ustanovljen Svetovalni odbor za nadzor in zmanjšanje onesnaženj morja zaradi izlitij nafte.<sup>73</sup>

Na podlagi pridobljenih izkušenj je bil leta 2000 vzpostavljen okvir Skupnosti za sodelovanje na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja (v nadaljevanju

---

<sup>71</sup> Resolucija Sveta ministrov o ustanovitvi akcijskega programa Evropskih skupnosti za nadzor in zmanjšanje onesnaženj morja zaradi izlitij ogljikovodikov (26. junij 1978).

<sup>72</sup> Odločba Sveta ministrov o ustanovitvi Informacijskega sistema Skupnosti za nadzor in zmanjševanje onesnaženj morja zaradi izlitij ogljikovodikov (3. december 1981).

<sup>73</sup> Odločba Evropske komisije o ustanovitvi Svetovalnega odbora skupnosti za nadzor in zmanjšanje onesnaženj morja zaradi izlitij ogljikovodikov (25. junij 1980).

okvir Skupnosti).<sup>74</sup> Omogočil je poenostavitev že sprejetih ukrepov, saj je povečal njihovo usklajenost in jih vključil v enoten okvir sodelovanja, ki je obsegal obdobje med letoma 2000 in 2006. Cilji okvira Skupnosti, ki temelji na členu 175 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, so bili: podpora državam članicam pri zaščiti morja, obale in človeških življenj pri preprečevanju nesreč na morju oziroma namernega onesnaženja morja ter pri ukrepanju ob nesrečah na morju z izlivom nevarnih snovi; krepitev sodelovanja med državami ter izboljšanje medsebojne izmenjave informacij in nudenja pomoči na omenjenem področju; pospeševanje razvoja področja plačevanja odškodnin po načelu »plača tisti, ki onesnaži«.<sup>75</sup> EK je pri izvajanju aktivnosti okvira pomagal upravljalni odbor za onesnaženje morja<sup>76</sup>, ki je združeval strokovnjake iz uprav držav članic (okolje, promet ali obalne straže).

V zadnjih letih se je v evropskih vodah in na morskih obalah zgodilo več nesreč s hudimi posledicami, zato je EU leta 2002 ustanovila specializirano agencijo<sup>77</sup> – Evropsko agencijo za pomorsko varnost (v nadaljevanju EMSA – European Maritime Safety Agency). Agencija ima svetovalno vlogo, njena naloga je tehnična in znanstvena pomoč državam članicam in EK. Od leta 2004 ima EMSA tudi dodatne operativne naloge.

Pripravljenost in odzivanje na onesnaženje morja tako temeljita na treh stebrih/instrumentih: ukrepih pripravljenosti, sistemu CIS in na hitrejšem odzivanju prek mehanizma CZ EU, ki poteka v sodelovanju z EMSA.<sup>78</sup>

### **5.3.3. Instrumenti za izvajanje politike**

#### Ukrepi pripravljenosti

Ključni instrument na področju pripravljenosti je bil do konca leta 2006 okvir Skupnosti, ki se je izvajal v obliki predavanj in seminarjev, izmenjav strokovnjakov, vaj ali v obliki pilotnih projektov. Glavna dodana vrednost ukrepov EU je bila izmenjava izkušenj. Med drugim je bil leta 2002 za spodbujanje usposabljanja in izmenjave izkušenj

---

<sup>74</sup> Odločba št. 2850/2000/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2000 o vzpostavitvi okvira Skupnosti za sodelovanje na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja.

<sup>75</sup> Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Načini sodelovanja na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja po letu 2007, 22. 12. 2006 COM(2006) 863, str. 3.

<sup>76</sup> Management Committee for Marine Pollution.

<sup>77</sup> Uredba (ES) št.1406/2002 z dne 27. junija 2002.

<sup>78</sup> Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Načini sodelovanja na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja po letu 2007, 22. 12. 2006 COM(2006) 863, str. 2.

uveden program izmenjave strokovnjakov med državami članicami (EUMAREX). Od leta 2004 je v njem sodelovalo 111 udeležencev iz 15 različnih držav.<sup>79</sup>

Leta 2002 je bila ustanovljena agencija EMSA<sup>80</sup>, da bi zlasti EK in državam članicam pomagala izvajati zakonodajo EU na področju pomorske varnosti in preprečevanja onesnaževanja morja z ladij. Na podlagi uredbe<sup>81</sup> iz leta 2004 so se naloge EMSA razširile na zagotavljanje tehnične in znanstvene pomoči ter na zagotavljanje odziva na prošnjo za pomoč. EMSA podpira delovanje okvira Skupnosti in mehanizma CZ EU.<sup>82</sup>

### Informacijski sistem Skupnosti za nadzor in zmanjševanje onesnaženj morja in kopenskih rečnih poti zaradi izlitij nafte in drugih škodljivih snovi

Informacijski sistem CIS je bil ustanovljen leta 1981. Sistem skrbi za izmenjavo podatkov in posredovanje ter nudenje pomoči ob nesrečah. Njegov glavni element je bil najprej priročnik s podatki o kontaktnih točkah in enotah ter strokovnjakih za pomoč ob nesreči. Leta 2000 pa je bil sistem CIS vzpostavljen na spletni strani Evropske komisije, da bi si lahko države članice izmenjale podatke v zvezi z odzivno zmogljivostjo in ukrepi, sprejetimi ob naključnem ali namernem onesnaženju morja. Sistem CIS obsega domačo stran EK in informacije o razpoložljivih intervencijskih sredstvih na ravni držav, ki so na voljo na spletnih straneh vsake države. V obdobju 2000–2006 se je redno posodabljal, zlasti ob upoštevanju širitve. Države članice sistem CIS pogosto označujejo kot enoten instrument EU za sodelovanje na področju onesnaženja morja.

### Odzivanje na nesreče onesnaženja morja

Kadar je obseg nesreče oziroma onesnaženja morja tako velik, da odzivna zmogljivost posamezne države ne zadostuje, se od leta 2001 prizadeta država lahko prek MIC obrne na mehanizem CZ EU. Mehanizem CZ EU je referenčni instrument na ravni EU za lažjo mobilizacijo nujne pomoči držav članic. Ker ob prošnji za pomoč države članice tudi EMSA daje plovila za ukrepanje po onesnaženju na voljo prek navedenega mehanizma, je

---

<sup>79</sup> Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Načini sodelovanja na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja po letu 2007, 22. 12. 2006 COM(2006) 863, str. 3.

<sup>80</sup> Uredba (ES) št. 1406/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2002 o ustanovitvi Evropske agencije za pomorsko varnost.

<sup>81</sup> Uredba (ES) št. 724/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o spremembi Uredbe (ES) št. 1406/2002 o ustanovitvi Evropske agencije za pomorsko varnost.

<sup>82</sup> Države članice, ki so jih prizadele nesreče, lahko od marca 2006 EMSA zaprosijo za najem plovil za ukrepanje po onesnaženju. Navedena plovila so bila določena na podlagi javnega razpisa in bodo zasedrana na štirih območjih, ki pokrivajo evropska morja. Plovila, ki jih je najela EMSA, bodo na prošnjo dane na voljo državam članicam prek mehanizma CZ EU.

njegova vloga še toliko večja. Izkušnje zadnjih nesreč so pokazale, da je bil odziv EU, v sodelovanju z drugimi pristojnimi mednarodnimi organi ter s podporo agencije EMSA, hiter in učinkovit.<sup>83</sup>

Okvir Skupnosti je bil od svoje vzpostavitve enoten forum za izmenjavo dobrih praks med državami članicami ter je prispeval k boljši pripravljenosti pristojnih za zmanjševanje naključnega ali namernega onesnaženja morja. V vmesni oceni programa iz leta 2004 in skupni oceni programov CZ iz leta 2005 je bilo poudarjeno, da so ukrepi pripravljenosti omogočili rezultate na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, na primer boljše obveščanje javnosti ali zavedanje pomena pripravljenosti. Poleg tega so naložbe v usposabljanje, izmenjavo izkušenj in boljšo pripravljenost zadnja leta omogočile razvoj „skupne kulture“ na tem področju.<sup>84</sup> Čeprav se je okvir Skupnosti konec leta 2006 končal, namerava EK nadaljevati in spodbujati ukrepe na področju pripravljenosti, pri čemer bo imela vedno večjo vlogo EMSA. Cilja po letu 2007 sta predvsem: krepitev operativne podpore državam članicam in večja usklajenost odzivanja na evropski ravni.

#### **5.4. INSTITUCIONALNI OKVIR**

Institucionalni okvir EU, ki zagotavlja izvajanje aktivnosti na področju VNDN, lahko opišemo z dveh vidikov. Prvi je oblikovanje politike in priprava zakonodajnih aktov. Pristojno telo za to področje dela je v okviru Sveta EU Delovna skupina za civilno zaščito (PROCIV), ki obravnava predvsem področje civilne zaščite<sup>85</sup>. Člani delovne skupine so iz pristojnih organov držav članic, delo vodi predstavnik trenutno predsedujoče države. Področje civilne zaščite na ministrski ravni obravnava Svet za pravosodje in notranje zadeve; na ravni stalnih predstavnikov pa Odbor stalnih predstavnikov (COREPER II), ki ga sestavljajo veleposlaniki stalnih predstavništev držav članic pri EU.

---

<sup>83</sup> Pri nesreči, kakršna je bila nesreča tankerja Prestige, se je MIC odzval na prošnje za pomoč španskih organov ter omogočil hitrejšo razpoložljivost specializiranih ladij, plavajočih pregrad in nadzornih letal. Leta 2006 se je MIC odzval na prošnjo libanonskih organov za pomoč pri obvladovanju onesnaženja, ki je prizadelo libanonsko obalo. Čeprav so še vedno potekali spopadi, je MIC poslal skupino strokovnjakov, da bi na terenu ocenila potrebe ter lokalnim organom zagotovila znanstveno in tehnično podporo. Prek MIC je bilo mogoče v Libanon dostaviti specializirano opremo, ki jo je zagotovilo pet držav članic. MIC je državam članicam posredoval tudi analizo satelitskih posnetkov.

<sup>84</sup> Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Načini sodelovanja na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja po letu 2007, 22.12. 2006 COM(2006) 863, str. 9.

<sup>85</sup> Poleg tega občasno obravnava tudi nekatera horizontalna področja, od konca leta 2006 pa na ločenih zasedanjih tudi področje zaščite evropske ključne infrastrukture.

Z vidika dajanja zakonodajnih pobud in izvajanja politike v okviru Evropske komisije je področje VNDN (vključuje tako civilno zaščito, večje nesreče z nevarnimi snovmi kot področje onesnaženja morja) umeščeno v Generalni direktorat za okolje, Direktorat A: Upravljanje, komunikacije in civilna zaščita, v okviru katerega je organizirana enota A5 - Enota za civilno zaščito (*A5 - Civil Protection*). Sestavni del enote je tudi Center za spremljanje in informiranje (MIC – Monitoring and Information Centre).

Evropski komisiji pri njenem delu pomagajo trije upravljalni odbori: Odbor za akcijski program in mehanizem civilne zaščite (od 1. 1. 2007 se imenuje Odbor za civilno zaščito – *Civil Protection Committee*), Odbor za onesnaženje morja (*Committee for Marine Pollution*, prenehal delovati 31. 12. 2006) in Odbor za direktivo Seveso II (*Seveso II Directive Committee*). Člani odborov so predstavniki pristojnih organov držav članic EU in Evropskega gospodarskega območja; v Odboru za civilno zaščito lahko sodelujejo tudi države kandidatke, ki so z EK podpisale dvostranski memorandum o soglasju.

## **6. ORGANIZACIJSKE PRILAGODITVE DRŽAVNE UPRAVE**

V četrtem in petem poglavju sem predstavila vsebinske in upravno-organizacijske značilnosti varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Sloveniji in na ravni EU. Naslednja tri poglavja pa so, na podlagi analize empiričnih podatkov, namenjena preučitvi organizacijskih in funkcionalnih prilagoditev upravnega dela slovenskega sistema VNDN na državni in občinski ravni ureditvi v EU.

V šestem poglavju se osredotočam na organizacijske prilagoditve upravnega dela na državni ravni, ki sem jih s pomočjo spremenljivk 1 in 2 preučila v ključni upravni organizaciji na tem področju, Upravi RS za zaščito in reševanje. Izhajala sem iz njene organizacijske strukture, nalog in procesov ter virov pred začetkom vključevanja v EU ter kronološko spremljala njihove prilagoditve in spremembe. V analizo sem vključila tudi inšpekcijski organ na tem področju, Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Navedeni upravni organizaciji sta del širšega mehanizma usklajevanja evropskih zadev na nacionalni ravni in sodelujeta z drugimi upravnimi organizacijami, zato so v preučevanje delno vključene tudi te.

### **6.1. ORGANIZACIJSKE OBLIKE ZA ZADEVE EVROPSKE UNIJE**

#### **6.1.1. Uprava RS za zaščito in reševanje**

Organizacijska struktura in pristojnosti Uprave RS za zaščito in reševanje (URSZR) so podrobneje predstavljene v poglavjih 4.3 in 4.4. V tem podpoglavju je – kot eden od vidikov prilagajanja članstvu v EU – predstavljen kronološki pregled organizacijskih oblik URSZR za delo na področju mednarodnih oziroma evropskih zadev.

Ob ustanovitvi URSZR<sup>86</sup> v tej upravni organizaciji ni bilo posebne organizacijske enote za mednarodne oziroma evropske zadeve. Zaradi zavedanja o pomembnosti tega področja in zaradi praktičnih potreb, ki so izhajale iz vse večje vpetosti URSZR v mednarodne dejavnosti, je bilo leta 1994 oblikovano delovno mesto svetovalca za mednarodno sodelovanje. Delovno mesto je poleg nalog na področju dvo- in večstranskih ter regionalnih oblik mednarodnega sodelovanja obsegalo tudi naloge s področja EU.

---

<sup>86</sup> Leta 1991 je bil v skladu z Zakonom o organizaciji in delovnem področju republiške uprave (Ur. l. RS, 27/1991) ustanovljena Republiška uprava za zaščito in reševanje, leta 1994 se je preimenovala v Upravo RS za zaščito in reševanje (Ur. l. RS, 71/1994).

Če pogledamo organizacijske oblike za potrebe usklajevanja evropskih zadev v procesu vključevanja Slovenije v EU v drugih resorjih, ugotovimo, da je Vlada RS oktobra 1995 naložila ministrstvu in vladnim službam, da znotraj svojih resorjev ustanovijo posebne oddelke za evropske zadeve (Fink Hafner, 2002: 989). Nekatera ministrstva so jih ustanovila, druga pa so že obstoječim dodala nove »evropske« naloge. Oddelki so bili zelo različno oblikovani, tako po obsegu kot pristojnostih. Ponekod so jih čez nekaj časa celo ukinili, tako da Fink Hafner (ibidem) za leto 2002 ugotavlja, da oddelkov za zadeve EU ni več zaslediti v vseh resorjih. Za URSZR lahko v tem kontekstu ugotovimo, da so naloge na področju evropskih zadev leta 1994 oziroma 1995 dodali obstoječi organizacijski enoti oziroma svetovalcu za mednarodno sodelovanje. Naloge svetovalca so vključevale usklajevanje dejavnosti vključevanja Slovenije v EU z delovnega področja URSZR.

Zaradi vse večjega obsega dela na mednarodnem področju, ki je bilo povezano predvsem z vključevanjem Slovenije v EU in zvezo Nato, pa tudi dejavno vlogo v regionalnih pobudah, je bil leta 2000 v URSZR oblikovan oddelek za mednarodno sodelovanje, ki je imel sistemizirana tri delovna mesta. Z reorganizacijo leta 2002 se je oddelek preoblikoval v službo za mednarodno sodelovanje, leta 2003 in 2005 sta bili zaradi vedno večjega obsega dela sistemizirani dodatni delovni mesti, leta 2006 pa je bilo oblikovano še šesto delovno mesto.<sup>87</sup> Opis del in nalog na teh delovnih mestih obsega dejavnosti na področju mednarodnega sodelovanja, v kar so implicitno vključeni tudi nekateri vidiki evropskih zadev. Vodja službe je neposredno odgovoren generalnemu direktorju URSZR.

Leta 2000 je bilo v URSZR oblikovano tudi novo delovno mesto svetovalca za sistemska vprašanja, ki je glede na organizacijsko strukturo neposredno odgovoren generalnemu direktorju URSZR, njegov opis nalog pa vključuje usklajevanje zadev EU. S tem naj bi zagotovili sistemska interiorizacija evropskih zadev, ki naj bi ne bi bile več domena klasičnega mednarodnega sodelovanja (in neposredno vezane na delo službe za mednarodno sodelovanje), ampak bi se sodelovanje v dejavnostih EU vključilo v redno delo posameznih organizacijskih enot URSZR, skladno z njihovo pristojnostjo. V posameznih organizacijskih enotah URSZR (tako v notranjih enotah, ki so sektorji in službe, kot v izpostavah) so bile določene kontaktne osebe za evropske zadeve, s tem da je za izvajanje nalog odgovoren vodja posamezne organizacijske enote. Usklajevanje nalog na

---

<sup>87</sup> Evidenca Ministrstva za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje: Zaposleni po starosti, spolu in vrsti delovnega razmerja po notranjih organizacijskih enotah, stanje na dan 31. 12. 2006.



področju evropskih zadev v URSZR torej opravlja omenjeni svetovalec za sistemska vprašanja, vsebinsko pa so za posamezna področja dela odgovorne pristojne organizacijske enote. To odraža tudi sistemizacija delovnih mest<sup>88</sup>, ki za vse organizacijske enote URSZR, eksplicitno ali implicitno, določa naloge, povezane z EU.

Ugotovimo lahko, da se je organizacijska struktura URSZR zaradi vstopa v EU delno spremenila, in sicer v organizacijski enoti, pristojni za mednarodno sodelovanje, in pri organizaciji delovnih mest v vodstvu URSZR. Druge organizacijske enote, vključno z izpostavami URSZR, svoje organizacijske strukture niso spremenile, ampak so naloge, povezane z EU, dodale obstoječim organizacijskim enotam. Dejavnosti na področju zadev EU je zelo pospešila tudi odločitev Slovenije za predsedovanje Svetu EU v prvi polovici 2008. Z vidika magistrskega dela je pomembno, da sta bili za potrebe priprav na predsedovanje in za njegovo izvedbo v URSZR oblikovani začasni organizacijski obliki za izvedbo predsedovanja na področju civilne zaščite (širša in ožja delovna skupina).

### **6.1.2. Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami**

Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (IRSVNDN) izvaja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakonodaje, ki je bila sprejeta v slovenski pravni red v procesu prenosa direktive Seveso II in je v pristojnosti URSZR. Gre predvsem za tri področja: načrtovanje pripravljenosti za večje nesreče, obveščanje ob večjih nesrečah in poročanje o večjih nesrečah. IRSVNDN zaradi vključevanja in polnopravnega članstva Slovenije v EU ni izvedel neposrednih sprememb organizacijske strukture, so pa za izvajanje inšpekcijskega nadzora na področju, povezanim z direktivo Seveso II, vzpostavili novo obliko dela. Leta 2006 je bila oblikovana skupina 11 inšpektorjev (eden iz vodstva IRSVNDN, deset iz izpostav IRSVNDN), ki izvaja inšpekcijski nadzor na tem področju na celotnem območju Slovenije. To zagotavlja enotnost izvajanja nadzora ter njegovo večjo objektivnost, saj inšpektorji izvajajo nadzor neodvisno od krajevne pristojnosti.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo z organi v sestavi Ministrstvo za obrambo, šifra 017-02-14/2004-27 z dne 2. 6. 2004, 25. člen.

<sup>89</sup> Intervju z glavnim inšpektorjem, IRSVNDN, Ljubljana, 18. 6. 2006.

## **6.2. DELITEV PRISTOJNOSTI IN MEHANIZMI USKLAJEVANJA ZADEV EVROPSKE UNIJE**

### **6.2.1. Delitev pristojnosti**

Kot izhaja iz priročnika Evropske komisije (Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, 2003: 7), je prva in ključna naloga držav članic EU (in v procesu vključevanja v EU tudi držav kandidatk), da za posamezna vsebinska področja določijo pristojne nacionalne organe (*competent national authority*), ki lahko ustrezno zagotavljajo prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike in sodelovanje v dejavnostih EU. Pomembno je tudi, da so jasno določene pristojnosti posameznih nacionalnih organov in način njihovega sodelovanja. Na področju VNDN, ki je izrazito medresorsko in vključuje več resorjev, je to še toliko bolj pomembno.

V skladu s slovensko zakonodajo so bili za sodelovanje na področju VNDN na evropski ravni določeni naslednji nacionalni organi: za področje civilne zaščite URSZR kot organ v sestavi Ministrstva za obrambo (MO), za področje večjih nesreč z nevarnimi snovmi in področje onesnaženja morja Ministrstvo za okolje in prostor (MOP); URSZR na teh dveh področjih sodeluje v skladu s svojimi pristojnostmi, pri onesnaženju morja sodeluje tudi Uprava RS za pomorstvo Ministrstva za promet. Za inšpekcijski nadzor na delovnem področju URSZR je pristojen IRSVNDN. Pri normativni določitvi pristojnih nacionalnih organov ni bilo težav, naloge so organi prevzeli v skladu z delitvijo stvarne pristojnosti po nacionalni zakonodaji. Sodelovanje med pristojnimi organi v največji meri poteka dobro, določene težave pa so se pokazale na področju onesnaženja morja, ki tudi na evropski ravni ni povsem dorečeno oziroma dejavnosti potekajo v spremenljivih okoliščinah in v oblikovanju povezav z mednarodnimi organizacijami in mehanizmi.

Ugotovimo lahko, da za izvajanje obveznosti EU v Sloveniji ni bilo treba ustanavljati novih institucij, ampak so se evropske dejavnosti dodale obstoječi upravni strukturi. V naslednjih poglavjih je natančneje predstavljen način delovanja pristojnih organov in usklajevanja evropskih dejavnosti s pomočjo nacionalnih mehanizmov horizontalne in vertikalne koordinacije.

## **6.2.2. Sistem koordinacije evropskih zadev na državni ravni**

### ***6.2.2.1. Predpristopno in pogajalsko obdobje***

Sistem koordinacije evropskih zadev na državni ravni se je v Sloveniji oblikoval skladno z odzivanjem na potrebe, ki so izhajale iz procesa približevanja naše države EU. Na začetku je vsak resor deloval na svojem področju, koordinacije skoraj ni bilo oziroma je bila razpršena in decentralizirana (Fink Hafner, 2002: 987). Predpristopni proces vključevanja Slovenije v EU se je leta 1998 razširili v pogajalski proces. Zaradi kompleksnosti pogajalskega procesa (v proces prilagajanja Slovenije EU so bili vključeni praktično vsi ministrski resorji) in zaradi dejstva, da so bili tako pravni red EU kot tudi posamezna pogajalska področja drugače organizirani kot slovenska javna uprava, je bilo treba za uspešno izvedbo procesa oblikovati učinkovito koordinacijo. Konec leta 1997 je bila ustanovljena posebna strokovna služba – Služba vlade za evropske zadeve (v nadaljevanju SVEZ), ki je dobila pristojnost osrednjega usklajevalca priprav naše države za vstop v EU. Vzporedno s SVEZ je bila oblikovana ožja pogajalska skupina vlade za pristop Slovenije v EU in 29 (31) delovnih skupin (ibidem: 987).

Vlada je z vzpostavitvijo opisane horizontalne koordinacije evropskih zadev želela doseči dva cilja. Prvi je bil vzpostavitev strokovnega in ne preveč spolitiziranega sistema, drugi pa učinkovit sistem pretoka informacij, v katerem bodo pristojnosti in odgovornosti med resorji in vladnimi službami razdeljene, tako da ne bi prihajalo do resnejših kompetenčnih konfliktov. Za izpolnitev teh ciljev je bil na eni strani oblikovan SVEZ, na drugi strani pa številne oblike znotrajresorske in medresorske koordinacije (ibidem: 989). Koordinacija je potekala na vseh ravneh: od najvišje politične v okviru ožje pogajalske skupine do strokovne ravni v delovnih skupinah.

Pri vertikalni koordinaciji evropskih zadev (Ljubljana – Bruselj), je imelo ključno koordinacijsko vlogo Ministrstvo za zunanje zadeve, saj je Stalno predstavništvo RS pri EU organizacijsko del tega ministrstva. Formalni pretok informacij med Ljubljano in Brusljem je potekal v obe smeri prek slovenske misije (zunanje ministrstvo – slovenska misija – institucije EU – slovenska misija – zunanje ministrstvo), vsi formalni dokumenti pa so se prenašali po sistemu kodirane elektronske pošte MZZ (ibidem: 991). Formalne poti za pretok informacij so se bistveno dopolnjevale s številnimi neformalnimi stiki med slovensko misijo v Bruslju ter ustanovami EU na eni strani in ministrstvu na drugi strani.

### **6.2.2.2. Obdobje polnopravnega članstva**

Ključni sistem koordinacije se v pogojih polnopravnega članstva Slovenije v EU nanaša na proces oblikovanja politik oziroma sprejemanje zakonodaje za različna javnopolitična področja. Ustrezna koordinacija je potrebna tudi za izvajanje politik in drugih dejavnosti v EU (npr. priprave na predsedovanje Slovenije Svetu EU). V nadaljevanju se osredotočam na proces usklajevanja nacionalnih stališč do zakonodajnih in drugih aktov EU.

Tudi v obdobju polnopravnega članstva koordinacija evropskih zadev v Sloveniji poteka centralno, vodi jo vlada, hkrati pa je ohranjena visoka stopnja samostojnosti pristojnih ministrstev in vladnih služb. Eden glavnih ciljev koordinacijskega sistema je zagotavljanje medresorsko usklajenih in celovitih stališč, ki so v skladu s temeljnimi cilji naše države. Osrednja vladna koordinatorja sta SVEZ, ki usklajuje delo med Slovenijo in organi EU na delovnih področjih oziroma politikah prvega in tretjega stebra, ter Ministrstvo za zunanje zadeve, ki usklajuje področje skupne zunanje in varnostne politike. Pomembno vlogo ima tudi Stalno predstavništvo Republike Slovenije pri EU, ki zastopa stališča Slovenije v delovnih skupinah in odborih Sveta. SVEZ skrbi predvsem za postopkovno pravilno pripravo in pošiljanje stališč do predlogov, o katerih odločajo v Svetu EU; temeljno odgovornost za pripravo stališč do predlogov aktov pa imajo ministrstva oziroma vladne službe v skladu s svojimi pristojnostmi.

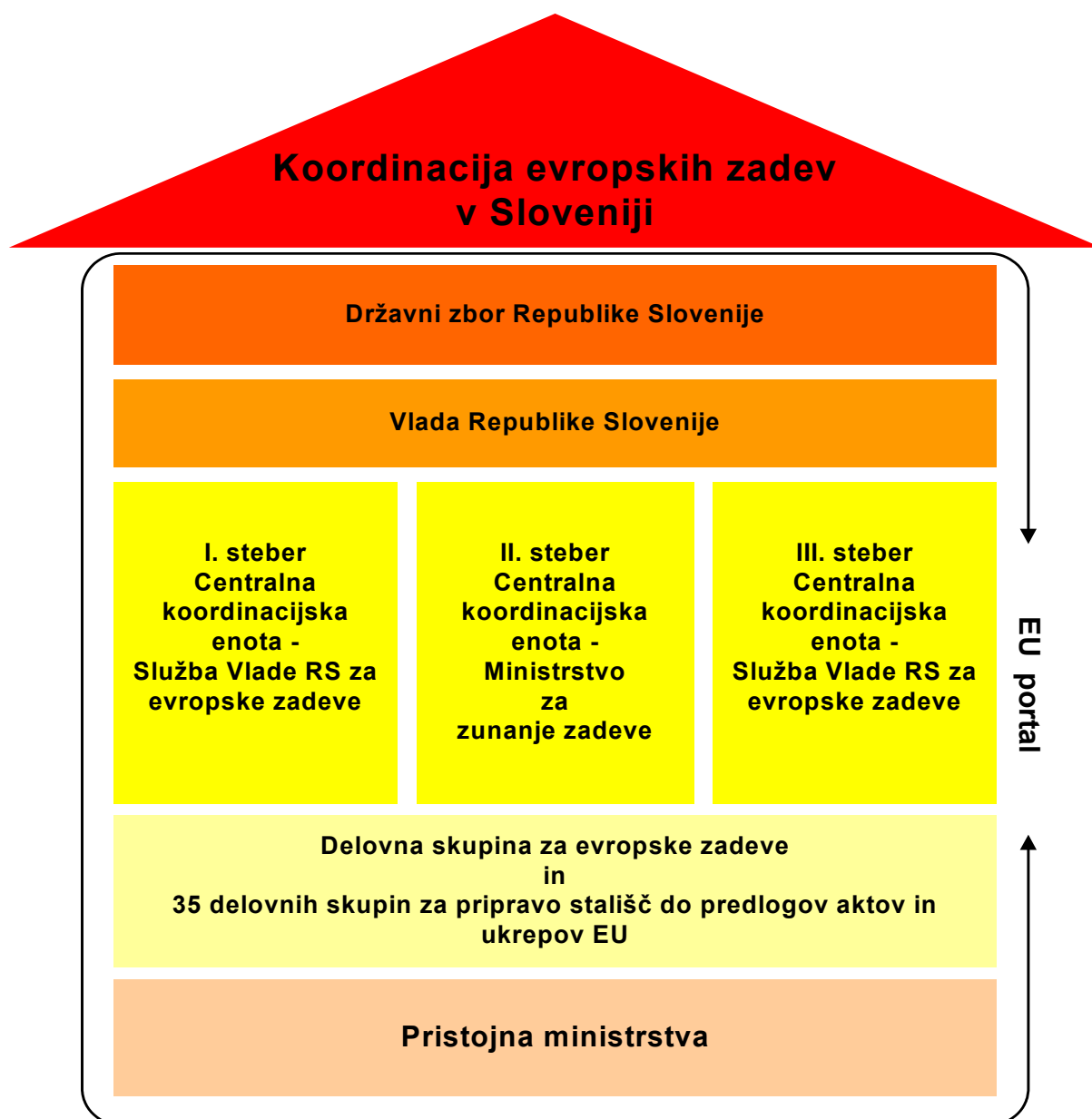
Kot pomožna koordinacijska struktura deluje 35 delovnih skupin za pripravo stališč pri sprejemanju zakonodajnih predlogov in drugih aktov EU (Sklep Vlade RS, št. 01201-33/2005/9 z dne 3. 1. 2005). Za vsako od njih je opredeljeno vsebinsko področje dela in delovne skupine Sveta, katerih delo pokriva. V vsaki skupini so določeni tudi vodilni državni organ in sodelujoči državni organi. Koordinacijski sistem tako vključuje vse ključne akterje: pristojne organe, osrednji koordinacijski enoti, delovne skupine za pripravo stališč, Delovno skupino za evropske zadeve, Vlado in Državni zbor RS (glej sliko 6.1).

Pri pripravi stališč vlada lahko sodeluje tudi s strokovnimi združenji, lokalnimi skupnostmi in drugimi subjekti, praviloma prek pristojnih ministrstev in delovnih skupin za pripravo stališč do aktov in ukrepov EU.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Povzeto po: Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU (2005). Služba Vlade RS za evropske zadeve, 19–20.

Slika 6.1: Koordinacija evropskih zadev v Sloveniji



Vir: Spletna stran Službe Vlade za evropske zadeve. Dostopno na: [http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/koordinacija\\_evropskih\\_zadev/priprava\\_medresorsko\\_usklajenih\\_stalisc/](http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/koordinacija_evropskih_zadev/priprava_medresorsko_usklajenih_stalisc/) (10. 3. 2007).

Za informacijsko podporo pri usklajevanju delovanja v Svetu je bil uveden EU-portal, ki je sestavni del informacijskega sistema vlade. EU-portal tehnično podpira vsebinsko delo koordinacije in je sredstvo medresorskega usklajevanja stališč; upravlja ga SVEZ, vsebinsko so za področja odgovorni posamezni nosilci. Usklajevanje poteka tudi na druge načine, kot je npr. sklic delovnih skupin za pripravo stališč, Delovne skupine za evropske zadeve ali medresorskih sestankov. Slovenski predstavniki, ki se udeležujejo zasedanj Sveta EU, morajo zagovarjati stališče, ki je bilo predhodno objavljeno in potrjeno na EU-portalumu kot stališče Republike Slovenije.<sup>91</sup>

### **6.2.3. Usklajevanje evropskih zadev na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami**

#### **6.2.3.1. Horizontalna koordinacija**

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami je izrazito medresorsko področje. URSZR kot pristojni upravni in strokovni organ za to področje z zakonom nima pooblastil za neposredno medresorsko usklajevanje dejavnosti na nacionalni ravni. *V pogajalskem procesu* sta pri usklajevanju evropskih zadev na področju VNDN sodelovala kot pristojna resorja MO oziroma URSZR kot organ v sestavi tega ministrstva in MOP. Za uspešno horizontalno koordinacijo je bila ključna ustanovitev delovne skupine 23 – Okolje, v okviru katere je potekal pregled zakonodaje za področje civilne zaščite in večjih nesreč z nevarnimi snovmi.<sup>92</sup>

Horizontalna koordinacija na področju civilne zaščite v obdobju polnopravnega članstva v **procesu usklajevanja nacionalnih stališč do zakonodajnih predlogov in drugih aktov EU** poteka v skladu s nacionalnim koordinacijskim sistemom. Ključno organizacijsko-tehnično orodje za sodelovanje v tem sistemu je EU-portal, do katerega imajo dostop delavci URSZR, vključeni v delo na področju evropskih zadev, za usklajeno pripravo stališč pa skrbi svetovalka za sistemska vprašanja. Kot pomožna koordinacijska oblika je bila na področju civilne zaščite oziroma VNDN ustanovljena delovna skupina številka 10 – Civilna zaščita. Vodilni državni organ te skupine je URSZR, ki ga zastopa

---

<sup>91</sup> Spletna stran Službe Vlade za evropske zadeve. Dostopno na: [http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/koordinacija\\_evropskih\\_zadev/priprava\\_medresorsko\\_usklajenih\\_stalisc](http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/koordinacija_evropskih_zadev/priprava_medresorsko_usklajenih_stalisc) (10. 3. 2007).

<sup>92</sup> Področje onesnaženja morja je bilo prav tako obravnavano v tej skupini, vsaj v delu, ki se nanaša na odziv na nesreče, ki se navezuje na področje civilne zaščite.

generalni direktor URSZR kot vodja te skupine s podporno ekipo.<sup>93</sup> Področje dela delovne skupine obsega naloge s področja civilne zaščite ob naravnih in drugih nesrečah (vključno s terorizmom) in v kriznih operacijah, od konca leta 2006 pa tudi naloge, povezane s kritično infrastrukturo. Delovna skupina okvirno pokriva področja dela dveh pripravljalnih teles Sveta EU: Odbora stalnih predstavnikov (COREPER II) in Delovne skupine za civilno zaščito (PROCIV).

Na področju večjih nesreč z nevarnimi snovmi in onesnaženja morja poteka horizontalna koordinacija prek delovne skupine za pripravo stališč pri sprejemanju zakonodajnih predlogov in drugih aktov EU številka 29 – Okolje. Nosilni državni organ te delovne skupine je MOP, medtem ko URSZR ni član te skupine. Skupina sodeluje pri pripravi stališč in predlogov Slovenije glede aktov EU na zelo obširnem področju skupne okoljske politike EU.

Glede delitve pristojnosti oziroma vsebinske odgovornosti z delovnega področja URSZR v odnosu do članstva oziroma pokrivanja posameznih delovnih skupin sem ugotovila naslednje. Delovna skupina za civilno zaščito je bila prvotno pristojna tako za civilno zaščito kot humanitarno pomoč in se je imenovala delovna skupina št. 10 – Civilna zaščita in humanitarna pomoč. Ker urejanje mednarodne humanitarne pomoči ni (primarno) v pristojnosti URSZR, ampak Ministrstva za zunanje zadeve, se je na predlog URSZR delovna skupina preimenovala v delovno skupino št. 10 – Civilna zaščita<sup>94</sup>, zadeve humanitarne pomoči pa je prevzela delovna skupina 5 – Mednarodna razvojna pomoč pod pristojnostjo Ministrstva za zunanje zadeve. Ker pa tudi URSZR ob naravnih in drugih nesrečah drugim državam, zagotavlja določeno reševalno in humanitarno pomoč, bi bilo smiselno, da bi bil URSZR sodelujoči državni organ tudi v delovni skupini 5.

Naloge delovne skupine številka 10 – Civilna zaščita obsegajo tudi področje zaščite ključne infrastrukture, za katero pa stvarno ni pristojen URSZR. Kot nacionalni koordinator za to področje je bil imenovan predstavnik Ministrstva za notranje zadeve. Zaradi intenziviranja dela na tem področju na ravni EU v letih 2006 in 2007 ter zaradi bližajočega se predsedovanja Slovenije Svetu EU se je pojavilo vprašanje oblikovanja in zastopanja slovenskih stališč v Svetu EU oziroma vsebinskega nosilca za to področje. Po dolgotrajnem

---

<sup>93</sup> Sodelujoči državni organi so: Ministrstvo za finance, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za zdravje, Slovenska varnostno-obveščevalna agencija in Služba Vlade RS za evropske zadeve; po potrebi pa lahko pristojni organ v delo delovne skupine vključi tudi druge subjekte, npr. lokalne skupnosti.

<sup>94</sup> Sklep Vlade RS, št. 01201-33/2005/9, z dne 3. 11. 2005, da se iz naslova delovne skupine 10 izvzame del naslova, ki se nanaša na humanitarno pomoč in se skladno s tem dodeli delovni skupini 10 nov naslov: »Civilna zaščita«.

argumentiranju in usklajevanju med MO, Ministrstvom za notranje zadeve in na predlog SVEZ je Vlada RS sprejela sklep<sup>95</sup>, da je za spremljanje tega področja ter vodenje Delovne skupine Sveta za civilno zaščito ob obravnavi dokumentov o varovanju evropske ključne infrastrukture v času predsedovanja RS Svetu EU pristojen MO (Direktorat za obrambne zadeve).

Maja 2007 je potekala revizija obstoječih delovnih skupin. Določila zgoraj navedenega sklepa glede nosilca za področje kritične infrastrukture so se smiselno odrazila tudi v sestavi in delovanju delovne skupine 10 – Civilna zaščita. Nadalje sem ugotovila, da URSZR ni (bil) opredeljen kot sodelujoči državni organ v delovni skupini vlade številka 29 – Okolje, čeprav je vsebinsko pristojen za del področja. To lahko pojasnimo z navedbo v sklepu o imenovanju te skupine, namreč, da so »dejavnosti civilne zaščite predmet posebne delovne skupine«; kar kaže na zavedanje, da področje delno sodi tudi v pristojnost URSZR, ki pa se obravnava v drugi delovni skupini. Poleg tega se lahko za usklajevanje posameznih vsebinskih vprašanj na sestanke delovne skupine, poleg formalno določenih organov, povabi tudi druge. Prav tako lahko nosilni organ predlaga SVEZ, da v proces usklajevanja dokumentov skozi EU-portal vključi tudi druge državne organe.<sup>96</sup>

Horizontalno, medresorsko usklajevanje evropskih zadev je na področju VNDN nujno. Jasno jo zaznavajo tudi predstavniki URSZR, ki se udeležujejo sestankov delovnih teles v institucijah EU. Predstavnica URSZR je že leta 2003 opozarjala, da je treba izboljšati pretok informacij med člani delovnih skupin, ki obravnavajo isto tematiko, in uskladiti stališča o zadevah, ki jih obravnava več delovnih teles Sveta EU, ter se zavzela za tesnejše sodelovanje s SVEZ.<sup>97</sup>

Medtem ko za proces oblikovanja politik oziroma sprejemanje zakonodaje EU za posamezna javnopolitična področja obstaja od leta 2004 centralno organiziran sistem koordinacije evropskih zadev, pa tega ne moremo trditi za usklajevanje **izvajanja politike in dejavnosti EU**. Gre predvsem za vprašanje učinkovite *medresorske koordinacije*. Usklajevanja na tej ravni je odvisno od pristojnih nacionalnih organov, v največji meri poteka na način, ki ga državni organi tudi sicer uporabljajo za usklajevanje medresorskih zadev, tj. na podlagi izmenjave informacij, usklajevalnih sestankov in dogovorov glede potrebnega oziroma možnega sodelovanja. Dejavnosti na področju civilne zaščite spremlja

---

<sup>95</sup> Št. 50102-11/2007/3 z dne 19. 4. 2007.

<sup>96</sup> Npr. dopis Ministrstva za okolje z dne 31. 1. 2007 glede določitve nosilnega oziroma sodelujočega organa glede Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Načini sodelovanja na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja po letu 2007.

<sup>97</sup> URSZR. Poročilo o službenem potovanju v tujino, št. 870-00-3/2003-79 z dne 18. 12. 2003.



in v največji meri izvaja URSZR kot pristojni državni organ, ki sodeluje tudi v komitološkem Odboru za civilno zaščito<sup>98</sup>. URSZR zagotavlja pretok informacij vsem državnim organom, ki se glede na svoje pristojnosti vključujejo v te dejavnosti EU. URSZR od Evropske komisije neposredno prejema tudi informacije o objavi razpisov projektov<sup>99</sup>; te informacije objavlja na svoji spletni strani, po potrebi pa druga ministrstva obvešča tudi na običajne načine.

Področje nesreč z nevarnimi snovmi spremljata MOP kot pristojni državni organ in URSZR kot sodelujoči organ, ki s svojima nacionalnima predstavnikoma sodelujeta tudi v komitološkem Odboru za direktivo Seveso II. Delo usklajujeta člana odbora iz obeh ustanov na ustaljen način (usklajevalni sestanki ipd.). V določene dejavnosti (npr. priprava preglednih poročil) se vključujejo tudi inšpekcijski organi s tega področja.

Področje onesnaženja morja spremlja MOP kot pristojni državni organ, ki s svojim nacionalnim predstavnikom sodeluje tudi v Odboru za vprašanja onesnaženja morja, URSZR se vključuje pri dejavnostih s svojega delovnega področja. Kot je pokazala analiza, Slovenija ni izpolnila vseh obveznosti na tem področju; razlogi so verjetno povezani z vprašanjem učinkovite koordinacije na nacionalni ravni, delno pa tudi s hitro spreminjajočim se okoljem na tem področju v EU.

### **6.2.3.2. Vertikalna koordinacija**

Vertikalna koordinacija med URSZR, ki je pristojna nacionalna upravna organizacija za področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, SVEZ, Ministrstvom za zunanje zadeve, slovenskim predstavništvom v Bruslju in pristojnimi institucijami EU se je oblikovala postopoma. *V obdobju pristopnih pogajanj* je vertikalna koordinacija med navedenimi akterji potekala v skladu z nacionalno koordinacijsko strukturo. Formalni in tudi neformalni stiki so se okrepili predvsem po letu 2002, ko se je pogajalski proces zaključil in se je vključevanje držav kandidatki oziroma pristopnic v aktivnosti EU okrepilo.

*V obdobju polnopravnega članstva* **vertikalna koordinacija v procesu priprave stališč in usklajevanja zakonodajnih in drugih aktov** z vidika URSZR poteka tako navzgor (v okviru pristojnega ministrstva, s SVEZ, Stalnim predstavništvom RS pri EU in

---

<sup>98</sup> Do konca leta 2006 se je odbor imenoval Odbor za akcijski program in mehanizem CZ EU.

<sup>99</sup> Odbor za civilno zaščito določa tudi vsakoletne prioritete vsebine za razpise v okviru akcijskega programa CZ (do 2006) in mehanizma CZ EU, ne odloča pa o konkretnih projektih. Odločitev Evropske komisije o izbiri projekta temelji zgolj na kakovosti, člani odbora o prijavljenih projektih niso niti obveščeni.

institucijami EU) kot navzdol (do organizacijskih enot znotraj URSZR in lokalnih skupnosti).

Poglejmo najprej prvi vidik. URSZR je organ v sestavi Ministrstva za obrambo. V skladu z organizacijsko strukturo in pristojnostmi organa v sestavi generalni direktor URSZR poroča neposredno ministru za obrambo, tudi o izvajanju dejavnosti na področju evropskih zadev. Usklajevanje stališč v procesu sprejemanja zakonodajnih predlogov po sistemu horizontalne koordinacije poteka prek EU-portala oziroma s pomočjo SVEZ, ki je hkrati tudi ključni akter vertikalne koordinacije. Področje civilne zaščite v EU (prvostebna politika, komitološki način delovanja), za katerega je vsebinsko pristojen URSZR, se popolnoma razlikuje od področja evropske varnostne in obrambne politike (drugostebna politika, medvladni način sodelovanja), za katerega je odgovoren Direktorat za obrambno politiko MO. Koordinacija med URSZR in direktoratom poteka tako predvsem v tistem delu evropske varnostne in obrambne politike, v katero se lahko vključuje tudi civilna zaščita kot ena od komponent civilnega odziva na krize.

Spremembe glede splošne oziroma organizacijske koordinacije evropskih zadev v MO so nastale v okviru priprav na predsedovanje Slovenije Svetu EU. Leta 2005 je bila na državni ravni oblikovana centralna organizacijska struktura za pripravo in izvedbo predsedovanja. V tem okviru je MO vzpostavil Projektno skupino za koordinacijo priprav in predsedovanja EU na področjih v pristojnosti MO, v kateri sodelujejo tudi predstavniki URSZR; na vodstveni ravni pa deluje Posvetovalna skupina za spremljanje izvajanja nalog v okviru priprav na predsedovanje Svetu EU, ki jo vodi državni sekretar MO, njen član je tudi generalni direktor URSZR.

Glede na formacijo Sveta EU civilna zaščita sodi pod pristojnost Sveta za pravosodje in notranje zadeve. Slovenijo v Svetu EU zastopa minister za notranje zadeve, kar pomeni, da vertikalna koordinacija poteka tudi med URSZR in Ministrstvom za notranje zadeve. Praktični modus operandi je bilo treba prilagoditi dejstvu, da je URSZR organ v sestavi MO. Pripravljali telesi Sveta za pravosodje in notranje zadeve sta Odbor stalnih predstavnikov (COREPER II) in Delovna skupina za civilno zaščito (PROCIV). Slovenski nacionalni predstavnik v PROCIV je svetovalec iz URSZR, področje civilne zaščite v COREPER II pa pokriva predstavnik Ministrstva za notranje zadeve.

Poleg tega ima URSZR na delovnem področju VNDN vzpostavljene neposredne formalne in neformalne stike z Generalnim sekretariatom Sveta EU in Evropsko komisijo. Stike z institucijami EU, predvsem EK, na delovnem področju civilne zaščite so

predstavniki URSZR vzpostavili že sredi devetdesetih let, ko se je začel proces vključevanja novih držav v EU, intenzivirali so se po letu 2004, še posebej v letih 2006 in 2007, v okviru priprav na predsedovanje Svetu EU. K bolj usklajenemu delovanju pa prispeva tudi predstavnica URSZR, od začetka leta 2007 zaposlena v Stalnem predstavništvu RS pri EU v Bruslju.

Mehanizem vertikalne koordinacije evropskih zadev znotraj URSZR se je oblikoval postopoma. Od leta 2002 je za usklajevanje evropskih zadev v URSZR odgovorna svetovalka za sistemska vprašanja, v posameznih organizacijskih enotah so bile določene kontaktne osebe zadeve EU, s tem da je za izvajanje nalog odgovoren vodja posamezne organizacijske enote. Vendar pa vključevanje evropskih zadev v redno delo posameznih organizacijskih enot ni (bil) samodejen proces. V URSZR je bilo tako pred vstopom v EU kot po letu 2004 organiziranih več seminarjev. Njihov namen je bil izboljšati poznavanje evropskih zadev na področju VNDN, zagotoviti večjo odzivnost in proaktivnost posameznih organizacijskih enot in usklajenost delovanja ter tako prispevati k bolj učinkovitemu vključevanju v dejavnosti EU.

Ta proces se je po vstopu Slovenije v EU nadaljeval, zelo pa ga je pospešila odločitev Slovenije za predsedovanje Svetu EU v prvi polovici 2008. V intenzivne priprave na predsedovanje na nacionalni ravni, ki so se začele leta 2005, se je vključil tudi URSZR. Predsedovanje lahko pojmuje kot preizkusni kamen usposobljenosti slovenske javne uprave za izvajanje vseh dejavnosti, povezanih s članstvom v EU; tudi na področju VNDN. Z vidika magistrskega dela je pomembno, da so priprave na predsedovanje okrepile redno delo v zvezi z evropskimi zadevami, v URSZR je bila oblikovana tudi pomožna koordinacijska struktura, in sicer širša skupina (40 javnih uslužbencev) in ožja skupina (12) za podporo predsedujočemu PROCIV. Uvedena je bila tudi nova oblika dela: redni tedenski sestanki za usklajevanje zadev EU, ki se jih udeležujejo vodje notranjih organizacijskih enot in nekateri delavci, vključeni v priprave na predsedovanje.

Kar zadeva vertikalno koordinacijo evropskih zadev med URSZR in občinami v procesu priprave stališč in usklajevanja zakonodajnih in drugih aktov URSZR, lahko ugotovimo, da so vzpostavljeni določeni mehanizmi. Občine imajo možnost sodelovati v 35 delovnih skupinah vlade, če jih glede na vsebino k temu povabi pristojni nacionalni organ. V nekaterih delovnih skupinah (npr. varstvo konkurence in državne pomoči, proračun) je kot sodelujoči državni organ izrecno navedena tudi Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Če pogledamo delovno področje VNDN,

ugotovimo, da se je delovna skupina 10 – Civilna zaščita od ustanovitve sestala dvakrat, vendar tematika sestankov po mnenju sklicatelja ni zahtevala udeležbe ali stališč lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti tudi ne sodelujejo pri usklajevanju stališč skozi EU-portal.

Učinkovita vertikalna koordinacija med državno in lokalno ravni je zelo pomembna tudi na področju **izvajanja politike in dejavnosti EU**. Pri izvajanju (evropske) zakonodaje na področju nesreč z nevarnimi snovmi poteka sodelovanje z občinami v obliki nudenja strokovne pomoči neposredno ali prek izpostav URSZR. Z evropskimi zadevami (tudi razpisi projektov) URSZR seznanja občine na rednih letnih posvetih z župani, od leta 2006 pa informacije o razpisih projektov objavlja tudi na svoji spletni strani. Predstavniki občin<sup>100</sup> so izrazili potrebo po boljšem pretoku informacij in sistemskem spremljanju tega področja. Od URSZR pričakujejo večjo usklajevalno vlogo in nudenje strokovne pomoči pri prijavi na razpise. Na drugi strani pa predstavnik URSZR ugotavljajo, da doslej niso zavrnili nobene prošnje občine ali drugih zainteresiranih za dodatne informacije, in da sta potrebna bolj dejavna vloga in samoiniciativen pristop občin. Za sistemsko spremljanje prijav na razpise za evropska sredstva in vrednotenje njihove uspešnosti si s finančnega vidika in zaradi potrebe po pregledu nad transferi evropskega proračuna prizadeva Računsko sodišče RS. Predstavnica te ustanove<sup>101</sup> meni, da bi ureditev tega področja s finančnega vidika imela tudi pozitivne »stranske učinke«, kot je npr. sistemsko spremljanje prijav na razpise EU po posameznih vsebinskih področjih.

### **6.3. KADROVSKI, FINANČNI IN MATERIALNI VIRI**

#### **6.3.1. Kadrovske viri**

Kot je podrobneje predstavljeno v sedmem poglavju, je Uprava RS za zaščito in reševanje v pogojih polnopravnega članstva v EU sprejela obveznosti prevzema in izvajanja evropske politike na področju VNDN, postopno pa tudi njenega sooblikovanja. S kadrovskega vidika to pomeni zagotavljanje kadrovskih virov za prevzem in implementacijo zakonodaje, za sodelovanje v dejavnostih EK, vključno s komitološkimi odbori, ter za sodelovanje v pristojnih delovnih telesih Sveta EU pri oblikovanju evropske

---

<sup>100</sup> Intervjuji s strokovnimi delavci na področju VNDN v izbranih petih občinskih upravah, junij 2006.

<sup>101</sup> Osebni intervju s predstavnico računskega sodišča, Ljubljana, 18. 5. 2006.

politike; prav tako pa tudi virov za zagotavljanje vertikalne in horizontalne koordinacije, vključno z administrativno-tehnično podporo za izvajanje vseh navedenih dejavnosti.

Kot je predstavljeno v poglavju 6.1., je skušala **Uprava RS za zaščito in reševanje** s spremembo organizacijske strukture oziroma povečanjem števila delovnih mest za mednarodno sodelovanje in evropske zadeve slediti zahtevam, ki izhajajo iz članstva Slovenije v mednarodnih integracijah in organizacijah, predvsem EU. Podobno kot delo na mednarodnem področju pa se je večal tudi obseg nalog na drugih delovnih področjih URSZR, posebej z novelo ZVNDN leta 2006. Če primerjamo število zaposlenih v URSZR v letih 1994, 2002 in 2006, ugotovimo, da se je število povečalo s 50 leta 1994 na 84 leta 2002 oziroma 332 leta 2006.<sup>102</sup> Od tega se je število delovnih mest za mednarodno sodelovanje (ki delno vključuje tudi evropske zadeve) z enega delovnega mesta v letu 1994 povečalo na tri v letu 2002 oziroma šest v letu 2006. Poleg tega je bilo oblikovano delovno mesto svetovalca za sistemska vprašanja, ki je odgovoren tudi za koordinacijo evropskih zadev. Zaradi prizadevanj po sistemske interiorizaciji evropskih zadev so v dejavnosti EU v skladu s svojo vsebinsko pristojnostjo vključene vse organizacijske enote URSZR. V nadaljevanju ločeno navajam podatke za notranje organizacijske enote in izpostave URSZR.

Glede števila zaposlenih, torej številčne zadostnosti kadrovskih virov za potrebe sodelovanja v okviru EU, vodje **notranjih organizacijskih enot URSZR**<sup>103</sup> navajajo, da so delavci vse bolj obremenjeni: število nalog se povečuje, ne pa tudi število zaposlenih, izvajanje nalog skušajo zagotoviti s prerazporeditvami obveznosti, v največji meri pa se nove/dodatne naloge zgolj dodajajo obstoječim kadrom. Notranje organizacijske enote so odgovorne za spremljanje evropskih zadev s svojega področja dela, določili so tudi kontaktno osebo, dejansko pa so skoraj vsi delavci bolj ali manj vključeni v evropske zadeve, ki tako postajajo del rednih nalog. Kot ugotavlja vodja Službe za splošne zadeve<sup>104</sup>, je kadrovski potencial URSZR velik, saj ima v večina zaposlenih visoko ali višjo izobrazbo; težava pa je vedno večji obseg dela, ne le na področju evropskih zadev, ampak tudi na drugih področjih.

---

<sup>102</sup> Veliko povečanje števila zaposlenih je posledica reorganizacije Ministrstva za obrambo, s katero je Uprava RS za zaščito in reševanje leta 2003 v svojo organizacijsko strukturo vključila 13 izpostav. Število zaposlenih v izpostavah URSZR leta 2006 je 244, v vodstvu in notranjih organizacijskih enotah URSZR pa 88, kar predstavlja minimalno povečanje števila zaposlenih glede na leto 2002 (84 zaposlenih).

<sup>103</sup> Sektorjev in služb v URSZR.

<sup>104</sup> Intervju z vodjo Službe za splošne zadeve, URSZR, Ljubljana, 6. 6. 2007.

Glede strokovne usposobljenosti, potrebne za sodelovanje v evropskih zadevah, vodje notranjih organizacijskih enot ugotavljajo, da je ta zadovoljiva oziroma na nekaterih področjih zelo dobra; delavci so s strokovnega vidika tudi zainteresirani za delo. Jezikovno usposobljenost, predvsem znanje angleščine kot ključnega sporazumevalnega jezika v EU, so v večini organizacijskih enot ocenili kot pomanjkljivo. Za bolj učinkovito delo bi bilo treba v nekaterih organizacijskih enotah nadgraditi tudi poznavanje institucij EU in njihovega delovanja. Uslužbenci, ki delajo na mednarodnem področju in področju evropskih zadev dlje časa, so se delovanju v pogojih članstva v EU bolj prilagodili (jezikovno, poznavanje institucij). Vsi pa ugotavljajo, da se je treba nenehno izobraževati (in samoizobraževati) ter spremljati razvoj, tako na vsebinskih kot institucionalnih področjih.

URSZR je že v procesu vključevanja Slovenije v EU sprejel nekaj ukrepov za povečanje zmožnosti delovanja v EU. Delavci so bili napoteni na dodatna jezikovna usposabljanja (predvsem angleščina) in izobraževanja s področja evropskih zadev, v skladu z opisom nalog posameznih delovnih mest. K izboljšanju stanja na tem področju so prispevale tudi priprave na predsedovanje EU, v sklopu katerih je leta 2006 in 2007 potekalo dodatno usposabljanje na omenjenih področjih.

Kot že navedeno, v **izpostavah URSZR** zaradi vključevanja v EU in članstva v tej integraciji ni bilo organizacijskih sprememb, določeni so bili le strokovni delavci, ki spremljajo evropske zadeve. Vodja ene od izpostav URSZR po potrebi sodeluje tudi v komitološkem Odboru za vprašanja onesnaženja morja; delavec ene izpostave pa je član delovne skupine za priprave na predsedovanje.

Glede števila zaposlenih vseh 13 vodij izpostav URSZR navaja, da imajo skromne kadrovske vire, kar jih omejuje pri večjem vključevanju v dejavnosti EU. Izpostave so polno obremenjene že brez evropskih zadev, poleg tega dobivajo nove naloge, ne pa tudi novih delavcev. To pomeni, da naloge prerazporejajo med že zaposlene, kar lahko negativno vpliva na kakovost izvedbe. Vodja ene od izpostav meni, da bi za delo na tem področju (predvsem pri prijavih na razpise evropskih projektov) potrebovali dodatne uslužbence, ki bi se profesionalno ukvarjal s tem področjem, saj tega dela ni mogoče opraviti v rednem delovnem času. V nekaterih izpostavah je težava tudi starostna struktura zaposlenih, ki niso motivirani za nova področja dela. Ta dejavnik posredno prispeva k temu, da sta tako jezikovna usposobljenost (znanje angleščine) kot poznavanje institucij in delovanja EU v večini izpostav nezadostna. Le ena od izpostav ocenjuje, da ima ustrezno

usposobljene delavce (jezikovno, poznavanje EU), ostale pa zadevam EU skušajo slediti prek kontaktnih oseb. Tri izpostave navajajo tudi, da so že sodelovale v evropskih dejavnostih (vaje, strokovna pomoč lokalnim skupnostim pri prijavi na evropski razpis). Nekatere izpostave so svoje delavce napotile na jezikovno usposabljanje, ki pa je v precejšnji meri omejeno z opisom v sistemizaciji delovnih mest. Glede na centralizirano organiziranost URSZR pa izpostave pričakujejo več usmeritev za delo na tem področju od vodstva URSZR.

Glavni republiški inšpektor<sup>105</sup> **Inšpektorata Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami** ugotavlja, da so kadri dovolj strokovno usposobljeni za izvajanje inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov, ki so bili v slovenski pravni prevzeti red iz evropskega (direktiva Seveso II). V okviru IRSVNDN opravlja inšpekcijski nadzor na tem področju 11 inšpektorjev, vsi imajo univerzitetno izobrazbo tehničnih smeri. Za ustrezno opravljanje nalog so se inšpektorji dodatno usposobili na svojem strokovnem področju, izobraževali so se tudi na področju evropskih zadev. Ocenjujejo, da se je obseg dela IRSVNDN zaradi inšpekcijskega nadzora na tem področju leta 2005 povečal za 1 %. Podjetja (t. i. zavezanci Seveso) bi bili tudi sicer predmet nadzora, z novimi predpisi sta se delno spremenili le vsebina in struktura predmeta nadzora.

### **6.3.2. Finančni in materialni viri**

V **Upravi RS za zaščito in reševanje** so finančna sredstva za sodelovanje v dejavnostih EU za vse organizacijske enote zagotovljena v okviru proračunske postavke mednarodno sodelovanje. Zadeve EU so opredeljene kot prednostne, tako da so bila finančna sredstva za to področje v preteklih letih vedno na voljo in s tem omogočena udeležba predstavnikov URSZR na vseh potrebnih sestankih, seminarjih, vajah in drugih aktivnostih v okviru EU.

Informacijsko-telekomunikacijska podpora, potrebna za delo na področju evropskih zadev, je v največjem delu vzpostavljena. Analiza informacijsko-komunikacijskega sistema v URSZR, pripravljena julija 2006<sup>106</sup>, navaja, da zmogljivosti sistema, upoštevajoč nadgradnje, zadoščajo za normalno uporabo tudi v primeru večjih obremenitev.

---

<sup>105</sup> Intervju z glavnim inšpektorjem, IRSVNDN, Ljubljana, 18. 6. 2006.

<sup>106</sup> Tavčar, Boštjan (2006). Kratka analiza informacijsko komunikacijskega sistema ZIR v luči predsedovanja Republike Slovenije Evropski zvezi, 4. 7. 2006. Interno gradivo URSZR. Sicer je bila analiza pripravljena za potrebe predsedovanja, vendar je relevantna tudi za redno delo na področju zadev EU.

Zanesljivost sistema je ocenjena kot dobra, komunikacijske povezave so podvojene. Na delovnih računalnikih zaposlenih v URSZR so poleg storitev omrežja zaščite in reševanja dostopne vse storitve omrežij EU, odvisno od dostopnih pravic; v URSZR je omogočen tudi dostop do sistema CECIS. Kot pomanjkljivost pa analiza navaja prešibko kadrovska zasedbo za redno vzdrževanje sistema. Dostop do EU-portala kot ključnega orodja za usklajevanje oblikovanja nacionalnih stališč je bil v URSZR vzpostavljen v letih 2005 in 2006, za nekatere informacijske vire EU (npr. CIRCA) pa postopek pridobivanja dostopnih pravic do julija 2007 še ni bil zaključen.

Glavni republiški inšpektor<sup>107</sup> **Inšpektorata Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami** ugotavlja, da ima inšpektorat vse potrebne finančne in materialne vire za izvajanje inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem zakonodaje, prevzete iz evropskega v slovenski pravni red, kot tudi za sodelovanje v dejavnostih EU.

#### 6.4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Za uspešno funkcionalno povezovanje s sistemom EU so ključnega pomena organizacijske oblike, procesi in viri posameznih držav članic ter njihova ustrezna prilagojenost. Na podlagi opravljene analize lahko ugotovimo, da so bile naloge EU na področju VNDN dodane obstoječim upravnim organizacijam upravnega dela slovenskega sistema VNDN in torej ni bilo potrebe po ustanavljanju novih. Pristojni upravni organizaciji (URSZR, IRSVNDN) sta z organizacijskega vidika zagotovili pogoje za prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike in sodelovanje v dejavnostih EU. Njuni organizacijski strukturi sta se temu prilagodili z manjšimi spremembami oziroma dopolnitvami. V URSZR so povečali število zaposlenih na področju mednarodnih in zadev EU, v obeh organizacijah pa so uvedli nekatere nove oblike dela in usklajevanja evropskih zadev. URSZR je vzpostavil oziroma se vključil v obstoječe mehanizme vertikalne in horizontalne koordinacije evropskih zadev na nacionalni ravni. Medtem ko je vertikalna koordinacija pri pripravi zakonodajnih aktov (oblikovanju politik) dobro utečena, pa bilo treba izboljšati sistem koordinacije pri izvajanju dejavnosti, predvsem v razmerju do lokalnih skupnosti, in nekatere vidike medministrske koordinacije.

Obe upravni organizaciji imata vire za prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike/zakonodaje in sodelovanje v dejavnostih EU. Finančni in materialni viri so

---

<sup>107</sup> Intervju z glavnim inšpektorjem, IRSVNDN, Ljubljana, 18. 6. 2006.



zagotovljeni, prilagoditi je bilo treba le njihov obseg: povečati proračun za področje EU in nadgraditi informacijsko-komunikacijski sistem. URSZR zagotavlja sodelovanje svojih uslužbencev v vseh ključnih dejavnostih EU, težava se deloma pojavlja pri njihovi jezikovni usposobljenosti in poznavanju institucij EU. Stopnja vključevanja v dejavnosti (zgolj zagotavljanje udeležbe ali tudi dajanje pobud, vodenje posameznih dejavnosti) se po posameznih področjih razlikuje, odvisna je predvsem od hkratne obremenjenosti delavcev z drugimi nalogami, pa tudi njihove strokovnosti in samoiniciativnosti. Težavo predstavlja sodelovanje pri prijavih na razpise evropskih projektov in sistematično spremljanje tega področja, predvsem zaradi pomanjkanja kadrov. V izpostavah URSZR se delovanju v pogojih članstva v EU težje prilagajajo zaradi že sicer omejenih kadrov (število, starostna struktura). Kot navedeno, je URSZR izvedel nekatere ukrepe za povečanje svoje zmoglosti: zagotovil je dodatna finančna in tehnično-materialna sredstva in dodatna usposabljanja delavcev, kar skupaj z vključevanjem v mehanizme koordinacije zagotavlja prilagoditev, potrebno za delovanje v sistemu EU.

## **7. FUNKCIONALNE PRILAGODITVE DRŽAVNE UPRAVE**

Funkcionalno prilagajanje upravnega dela sistema VNDN na državni ravni sistemu EU sem preučila s pomočjo spremenljivke 3 (prevzemanje in izvajanje evropske politike). Prevzemanje politike EU v nacionalno politiko podrobneje obravnavam v poglavju 7.1, prevzemanje evropske zakonodaje v slovenski pravni red in uspešnost njenega izvajanja ter sodelovanje v dejavnostih EU po posameznih vsebinskih področjih (civilna zaščita, večje nesreče z nevarnimi snovmi in onesnaženja morja) pa v poglavjih 7.2. do 7.4.

### **7.1. SPLOŠNI PREGLED PRILAGAJANJA SLOVENSKE POLITIKE VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI POLITIKI EVROPSKE UNIJE**

Pri preučevanju prilagajanja slovenske politike VNDN politiki EU je treba upoštevati, da sodi to področje v največji meri v nacionalno pristojnost, temeljni okvir za sodelovanje na evropski ravni je funkcionalno usklajevanje nacionalnih sistemov.

Časovno sem prilagajanje preučila od začetkov sodobnega sistema VNDN v devetdesetih letih prejšnjega stoletja do sredine leta 2007, ko je Slovenija že tri leta polnopravna članica EU. Ključni poudarki te politike so razvidni iz strateških in doktrinarnih dokumentov, krovne zakonodaje in ključnih podzakonskih aktov ter nekaterih drugih dokumentov. Vsebino navedenih dokumentov sem analizirala v luči vključevanja Slovenije v mednarodne integracije, posebej EU. V tem poglavju kronološko predstavljam oblikovanje in splošen razvoj slovenske politike VNDN z vidika mednarodnega sodelovanja, s poudarkom na prilagajanju evropski politiki.

Termin mednarodno sodelovanje v zgoraj navedenih dokumentih obsega tako dvostransko sodelovanje kot sodelovanje z mednarodnimi organizacijami, med katere je najpogosteje všteta tudi EU. V začetku devetdesetih let 20. stoletja, ko je Slovenija vzpostavila prve mednarodne stike na področju VNDN, so bile dejavnosti, povezane z EU, zgolj ena od oblik mednarodnega sodelovanja. Lahko celo trdimo, da je zavedanje o pomenu vključevanja v EU zaostajalo za vzporednim procesom vključevanja naše države v zvezo Nato. To lahko pripišemo tudi dejstvu, da se je politika EU na področju VNDN v tem obdobju šele oblikovala. Danes, ko je Slovenija polnopravna članica te integracije in se področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na ravni EU pospešeno razvija, je perspektiva seveda drugačna. Proces prilagajanja je treba z zgodovinskega vidika zato

razumeti tudi v kontekstu vključevanja Slovenije v mednarodne organizacije, ki do določene mere implicitno vključuje EU.

### 7.1.1. Predpristopno in pogajalsko obdobje

Poglejmo najprej krovni področni zakon – **Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami iz leta 1994** (Ur. l. RS, št. 64/1994). Ta zakon (ibidem, 2. člen, zadnja alineja) določa, da država razvija mednarodno sodelovanje pri izvajanju VNDN zlasti s sklepanjem meddržavnih sporazumov ter obveščanjem drugih držav o nevarnostih in posledicah naravnih in drugih nesreč (mednarodna izmenjava podatkov) (ibidem, 50. člen, 1. odstavek), kot eno temeljnih nalog sistema pa navaja tudi pomoč tujim državam ob naravnih in drugih nesrečah<sup>108</sup>. Po zakonu je urejanje meddržavnega in drugega mednarodnega sodelovanja na področju VNDN pristojnost države, občine pa se vključujejo v aktivnosti predvsem na obmejnem območju (ibidem, 36. člen, zadnja alineja).

Slovenija je formalno zaprosila za vstop v EU po podpisu **pridružitvenega sporazuma leta 1996** (Ur. l. RS, št. 44/97).<sup>109</sup> Sporazum je predstavljal zakonsko podlago za odnose med Slovenijo in EU ter nudil okvir za postopno vključevanje naše države v to integracijo. Na področju VNDN so obveznosti Slovenije kot države kandidatke obsegale približevanje slovenske zakonodaje pravnemu redu EU ter sodelovanje z EU in državami članicami s ciljem varstva ljudi, živali, premoženja in okolja pred naravnimi nesrečami in nesrečami, ki jih povzroči človek. Sporazum je določil naslednje oblike sodelovanja: izmenjavo rezultatov znanstvenih in raziskovalnih razvojnih projektov; medsebojno in zgodnje obveščanje o večjih nesrečah in njihovih posledicah; sistemi reševanja in pomoči v primeru nesreč; izmenjava izkušenj pri odpravi posledic in obnovi po nesreči; izobraževanje in usposabljanje za varstvo pred naravnimi nesrečami in drugimi nesrečami, vaje reševanja in pomoči (ibidem, 82. člen, 4. odstavek).

Če pogledamo slovensko politiko na področju VNDN, kot jo opredeljuje krovni zakon iz leta 1994, in določila iz pridružitvenega sporazuma, ugotovimo, da sta bili slovenska in

---

<sup>108</sup> O pomoči drugim državam odloča vlada; ob velikih naravnih in drugih nesrečah v Sloveniji pa zaprosi za pomoč v silah in sredstvih druge države vlada ali poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije, če z meddržavnimi sporazumi ni drugače dogovorjeno. Z vidika razmejitve pristojnosti med državno in lokalno ravni je zanimivo, da lahko poveljnik Civilne zaščite občine ali vodja intervencije zaprosi za pomoč tudi sosednjo lokalno skupnost v drugi državi, če z meddržavnim sporazumom ni drugače dogovorjeno (ibidem, 86. člen).

<sup>109</sup> Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi strani (Ur. l. RS, št. 44/97).

evropska politika podobni oziroma skladni že ob začetku pristopnega procesa. Podobno je namen in cilje mednarodnega sodelovanja Slovenije na področju VNDN, ki implicitno vključuje tudi EU, leto pozneje opredelil tudi Ušeničnik (1999: 31): preprečevanje nevarnosti in nesreč; medsebojna podpora pri razvijanju in krepitvi pripravljenosti držav za obvladovanje naravnih in drugih nesreč; zagotavljanje medsebojne pomoči ob nesrečah; ter zagotavljanje pogojev za sodelovanje v mednarodnih reševalnih akcijah.

Politika VNDN se je v EU začela oblikovati sredi osemdesetih let prejšnjega stoletja in do sredine devetdesetih let razvila operativne instrumente za sodelovanje držav članic. Postopno, **po letu 1999**, je začela razvijati tudi sodelovanje z državami kandidatkami.<sup>110</sup> Lahko rečemo, da do sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja EU ni imel neposrednega vpliva na slovenski sistem VNDN. Ob primerjavi slovenske politike VNDN s politiko EU ugotovimo, da sta se ti skladali tako po področjih (podpora razvoju nacionalnih sistemov, dejavnosti za povečanje ozaveščenosti in samozaščite prebivalcev, obveščanje in medsebojna pomoč ob nesrečah, izboljšanje operativnega sodelovanja med državami) kot tudi oblikah sodelovanja. V procesu vključevanja v EU torej ni bilo pričakovati velikega vpliva na slovensko zakonodajo, evropsko politiko pa naj bi prevzeli brez pomembnejšega političnega procesa, na upravni ravni. Dodaten razlog, da v procesu vključevanja Slovenije v EU ni bilo pričakovati večjih sprememb nacionalne ureditve, je tudi narava politike na tem področju (dopolnjevanje in podpiranje nacionalnih sistemov, usklajevanje skupnih dejavnosti).

**Leta 1999** je v okviru pristopnih pogajanj potekal **dvostranski pregled usklajenosti zakonodaje** na področju VNDN (civilna zaščita in nadzor nad nevarnostmi večjih nesreč z nevarnimi snovmi)<sup>111</sup>, in sicer v okviru pogajalske skupine št. 23 – Okolje. Na področju CZ prilagajanje slovenske zakonodaje ni bilo potrebno, pri nadzoru nad nevarnostmi večjih nesreč z nevarnimi snovmi pa je bilo treba v slovenski pravni red prevzeti Direktivo o nadzoru nad nevarnostmi večjih nesreč z nevarnimi snovmi.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Resolucija o sodelovanju s srednje- in vzhodnoevropskimi državami kandidatkami in Ciprom na področju civilne zaščite (9. december 1999).

<sup>111</sup> Vsebinsko sodi na področje VNDN tudi enotna evropska številka za klic v sili 112, medtem ko so tehnični vidiki zagotavljanja te številke domena javne politike na področju telekomunikacij. Evropski pravni red je to številko uvedel že leta 1991, države članice pa naj bi jo prevzele najpozneje do leta 1996. Slovenija je zadevno evropsko zakonodajo v obdobju vključevanja v EU prenesla v svoj pravni red, polno jo je začela izvajati leta 1998; nekatere tehnične rešitve in dopolnitve so bile tako na ravni EU kot Slovenije oblikovane v naslednjih letih.

<sup>112</sup> Več o prevzemu evropske zakonodaje na tem področju glej v poglavju 7.2.3.

Slovenija se je leta 1995 pridružila programu Partnerstvo za mir zveze Nato, ki je v prejšnjem desetletju pospešeno razvijal tudi dejavnosti na področju VNDN.<sup>113</sup> Prednostnemu cilju Slovenije v tem obdobju, to je polnopravnemu članstvu v EU in zvezi Nato, je sledila tudi politika VNDN, tako na načelni ravni kot tudi z uvajanjem določenih operativnih rešitev. To potrjuje **Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije** (2001: 6), ki v poglavju o politiki VNDN med drugim poudarja nujnost sodelovanja v mednarodnih integracijah in organizacijah. Kot cilji tega sodelovanja so opredeljeni: preventiva, medsebojna podpora držav pri razvijanju lastnih sistemov za obvladovanje nesreč in kriznih pojavov, medsebojna pomoč ob nesrečah ter izvajanje skupnih mednarodnih humanitarnih in reševalnih akcij.

**Leta 2002** je delovni program Evropske komisije predvideval tudi oblikovanje **enotne strategije EU na področju preventive, pripravljenosti in odziva na naravne in druge nesreče**<sup>114</sup>, ki naj bi obsegala vse vidike in faze ukrepanja ob teh pojavih. Slovenska predstavica je ocenila<sup>115</sup>, da »lahko Slovenija pri izgradnji enotne strategije EU izhaja iz Nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, tako po vsebinski kot metodološki plati«. To potrjuje, da je bila slovenska politika celovitega pristopa k VNDN že skladna z evropsko; oziroma nasprotno, lahko celo rečemo, je Evropska unija ta pristop leta 2002 šele začela razvijati, medtem ko mu je slovenska politika sledila že od devetdesetih let naprej. Na tem mestu je treba ponovno opozoriti na razlikovanje med politiko, ki jo EU podpira, in dejavnostmi, ki jih le-ta izvaja. Države so tako podprle širino pristopa EU (celovita strategija) v smislu podpore nacionalnim prizadevanjem v skladu z načelom subsidiarnosti, medtem ko so bile zadržane glede večje vloge EK pri izvajanju strategije.

**Leta 2001** so se dejavnosti na področju VNDN v EU okrepile. Vzpostavljen je bil **mehanizem EU na področju civilne zaščite**, ki je operativno začel delovati leta 2002. Mehanizem CZ EU je ključni instrument sodelovanja na evropski ravni, zato se neprestano dopolnjuje z namenom čim boljšega operativnega delovanja; leta 2003 so bili tako določeni operativni postopki oziroma pravila za implementacijo mehanizma<sup>116</sup>, v drugi polovici

---

<sup>113</sup> Gre za področje, ki se v Natovi terminologiji imenuje Civil Emergency Planning, deloma pa tudi za področje, imenovano Crisis Management.

<sup>114</sup> Integrated European Union Strategy on Prevention, Preparedness and Response to Natural, Man-made and Other Risks, 11 December 2002.

<sup>115</sup> URSZR. Poročilo o službenem potovanju v tujino, št. 870-00-8/2002-177, 15. 1. 2003.

<sup>116</sup> Odločba Komisije z dne 29. decembra 2003 o določitvi pravil za izvajanje Odločbe Sveta 2001/792/ES, Euratom o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite, 2004/277/ES, Euratom.

2007 pa naj bi bila sprejeta prenova mehanizma<sup>117</sup>. Države kandidatke so lahko v mehanizmu CZ EU sodelovale, če so podpisale memorandum o soglasju; Slovenija se je v ta instrument vključila leta 2003<sup>118</sup> kot kandidatka, od leta 2004 pa v njem sodeluje kot polnopravna članica. Leto 2003 pomeni za URSZR začetek poglobljenega zavedanja o razsežnostih delovanja EU na področju VNDN: poleg tega, da je Slovenija začela sodelovati v mehanizmu CZ EU, so se predstavniki URSZR začeli udeleževati sestankov komitološkega Odbora za akcijski program in mehanizem civilne zaščite ter postopno tudi Delovne skupine Sveta EU za civilno zaščito.

**Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami do leta 2007** (Ur. l. RS, št. 44/2002) poudarja, da je »polnopravno članstvo v EU strateški interes Republike Slovenije tudi na področju varstva pred nesrečami«. Program je »uskladen z akcijskim programom Sveta Evropske unije o Civilni zaščiti, ki je usmerjen v spodbujanje medsebojnega sodelovanja držav članic pri varstvu in zaščiti prebivalstva, premoženja in okolja ob naravnih in drugih nesrečah« (ibidem, uvod). V delu nacionalnega programa, ki opisuje stanja sistema VNDN v Sloveniji (poglavje 3.1.1.), je navedeno, da je zakonodaja v delu, ki ureja zaščito, reševanje in pomoč, v glavnem usklajena s pravnim redom EU, usklajevanje pa še poteka na področju varstva pred industrijskimi nesrečami. Ugotovimo lahko, da program izrecno obravnava EU in pripravljenost Slovenije za članstvo v tej integraciji ter sledi evropskim usmeritvam in politiki na tem področju.

Nacionalni program namenja samostojno podpoglavje mednarodnemu sodelovanju (poglavje 3.1.6.). Ponovno so opredeljeni namen in cilji tega sodelovanja, ki ostajajo glede na predhodne dokumente nespremenjeni. Navedeni so ključni dosežki na področju dvostranskega sodelovanja, regionalnih pobud in mednarodnih organizacij (OZN, Nato), kar kaže, da so na vključevanje in prilagajanje slovenskega sistema VNDN sistemu EU vplivali tudi dejavniki vzporednega vključevanja v druge mednarodne povezave. Slovenija je namreč vse od sredine devetdesetih let dejavno sodelovala tako v dejavnostih Združenih narodov kot zveze Nato<sup>119</sup> in v drugih okvirih. Pridobljene izkušnje in vzpostavljeni v teh okvirih so prispevali tudi k lažjemu vključevanju Slovenije v EU.

---

<sup>117</sup> Predlog KOM(2006)29 za Odločba Sveta o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti na področju civilne zaščite (prenova), SEK(2006)113.

<sup>118</sup> Memorandum o soglasju med Evropsko skupnostjo in Republiko Slovenijo o sodelovanju Slovenije v "Mehanizmu Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite" je bil podpisan 28. 11. 2002, v veljavo pa je stopil 1. 1. 2003.

<sup>119</sup> Natov program Partnerstvo za mir na področju VNDN kot eno izmed prednostnih področij opredeljuje sodelovanje s partnerskimi državami.

Med silami za zaščito, reševanje in pomoč nacionalni program (poglavje 3.1.3.) navaja enote Civilne zaščite na državni ravni, ki so namenjene tudi za sodelovanje v mednarodnih reševalnih in humanitarnih akcijah; navedba je pomembna z vidika okrepljenega operativnega sodelovanja med državami članicami EU, ki se je začelo pospešeno razvijati po letu 2001. Tu se ponovno kaže pomen vzporednega vključevanja Slovenije v Nato in tudi članstva v OZN, saj je Slovenija zvezi Nato že leta 2000 posredovala podatke o svojih enotah za zaščito in reševanje, ki bi lahko sodelovale v mednarodnih reševalnih in humanitarnih akcijah; podobne podatke je pozneje prispevala tudi v podatkovno zbirko EU.

Med temeljnimi usmeritvami za obdobje do 2007 nacionalni program (poglavje 5.4.2.) navaja zagotovitev še dejavnejše vloge Slovenije v mednarodnih reševalnih in humanitarnih akcijah. Z mednarodnimi organizacijami naj bi sodelovali pri usklajevanju mednarodne pomoči, pri čemer nacionalni program še vedno primarno vlogo dodeljuje Združenim narodom, sodelovanje pa naj bi potekalo tudi v okviru EU in Nata; ponovno gre za vzporedno vključevanje v EU in Nato. Kot temeljne naloge, ki se nanašajo na EU, pa so navedene: uskladitev tehničnih predpisov in standardov za projektiranje in graditev objektov glede na ogroženost zaradi naravnih in drugih nesreč ter uskladitev s predpisi in standardi EU, prevzem direktive Seveso II v slovenski pravni red in sodelovanje v dejavnostih EU na področju CZ .

Povečana mednarodna dejavnost se odraža tudi pri izobraževanju in usposabljanju (poglavje 8): Izobraževalni center za zaščito in reševanje RS je začel pripravljati in izvajati programe za mednarodno strokovno javnost ter mednarodne organizacije in ciljne skupine iz tujine. Nacionalni program navaja potrebo po dodatnih kadrih za tovrstne dejavnosti, poleg tega pa je poudarjena potreba, da se zagotovi pogoje za mednarodno izmenjavo študentov, učiteljev in inštruktorjev s področja gasilstva ter drugih področij zaščite in reševanja, sodelovanje pri oblikovanju in izvajanju izobraževanja in usposabljanja ter vključevanje v mednarodni sistem preverjanja znanja in sposobnosti. Ob tem lahko ugotovimo, da so se podobne dejavnosti na področju izobraževanja in usposabljanja v EU že izvajale in se še izvajajo z akcijskim programom CZ in mehanizmom CZ EU, tako da so slovenske usmeritve skladne z evropskimi.

**Doktrina zaščite, reševanja in pomoči iz leta 2002** (Sklep Vlade RS, št. 812-07/2002-1 z dne 30. 5. 2002) poudarja pomen mednarodnega sodelovanja, ki naj bi ga razvijali v skladu z nacionalnimi interesi, po načelih enakopravnosti in v duhu solidarnosti (pomoč ob nesreči je praviloma brezplačna) (ibidem: 6). Usmeritve glede nudenja in

sprejemanja mednarodne pomoči ter oblik mednarodnega sodelovanja se ne razlikujejo od predhodnih dokumentov. Solidarnost ob naravnih in drugih nesrečah je ena od ključnih usmeritev tudi v EU, kar ponovno kaže na skladnost slovenskih in evropskih usmeritev na načelni ravni. Razlika pa se pokaže v praktičnih rešitvah, kjer EU predvideva možnost, da se pomoč ob nesrečah plača<sup>120</sup>; medtem ko slovenska politika izrecno poudarja načelo neplačevanja pomoči<sup>121</sup>.

Besedilo doktrine povzema in usmerja določene dejavnosti, ki jih je Slovenija izvajala ali načrtovala za hitrejše vključevanje in prilagajanje v EU. Kot eno pomembnejših navaja zagotavljanje povezljivosti sil za zaščito, reševanje in pomoč ter organiziranost zmogljivosti za zaščito, reševanje in pomoč za sodelovanje v mednarodnih reševalnih in humanitarnih akcijah; tako v okviru EU kot Nata. Pri tem naj bi ohranili vse organizacijske in druge značilnosti slovenskega sistema, pogojene z geografskimi, poselitvenimi, zgodovinskimi in drugimi razmerami, ki so se potrdile v dosednji praksi. V okviru EU pa naj bi še posebej okrepili prizadevanja in dejavnosti za obvladovanje industrijskih in jedrskih nesreč ter drugih tveganj, povezanih z gospodarskimi dejavnostmi (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002: 116). Tudi ta usmeritev je skladna s politiko EU, tj. izvajanjem dopolnilnih in podpornih ukrepov (npr. na področju industrijskih in jedrskih nesreč) v skladu z načelom subsidiarnosti.

Evropska unija je leta **2002** oblikovala tudi **solidarnostni sklad za odpravljanje posledic velikih naravnih nesreč v državah članicah EU**<sup>122</sup>. Sredstva iz sklada so namenjena financiranju odprave posledic naravnih nesreč v državah članicah, kadar ocenjena škoda po nesreči preseže 0,6 % bruto nacionalnega prihodka (GNI) države članice. S tem se je tudi za našo državo odprla možnost dodatne pridobitve sredstev. V Sloveniji so v tem času že tekla prizadevanja za sistemsko ureditev tega področja na nacionalni ravni. Po dotedanji ureditvi je bilo namreč za vsakokratno dodelitev pomoči iz proračunske rezerve za odpravo posledic nesreč potrebno odločanje v Državnem zboru in sprejem posebnega zakona. Leta 2005 pa je bil sprejet Zakon o odpravi posledic naravnih

---

<sup>120</sup> »Če ni drugače dogovorjeno, država prosilka nosi stroške pomoči, ki jo zagotavljajo države udeleženke« (Odločba Komisije z dne 29. decembra 2003 o določitvi pravil za izvajanje Odločbe Sveta 2001/792/ES, Euratom o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite, 2004/277/ES, Euratom, 35. člen, 1. odstavek) oziroma »Država članica, ki zagotovi pomoč, lahko ob upoštevanju vrste nesreče in obsega škode daje pomoč, ki je v celoti ali delno brezplačna. Ta država se lahko tudi kadarkoli odpove nadomestilu stroškov v celoti ali delno« (ibidem, 35. člen, 2. odstavek).

<sup>121</sup> »Pomoč ob nesreči je praviloma brezplačna« (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002: 6).

<sup>122</sup> Council Regulation (EC) No 2012/2002 of 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund.



nesreč (Ur. l. RS, št. 114/2005), ki to področje sistemsko ureja. Pri preučevanju sicer nisem zasledila neposredne povezave med sprejetjem akta v EU leta 2002 in zakona v Sloveniji leta 2005, lahko pa ugotovim, da so prizadevanja in dejavnosti na obeh ravneh skladni; gotovo pa lahko vzpodbudo za sistemsko ureditev tega področja na obeh ravneh iščemo v nesrečah večjih razsežnosti v preteklih letih (poplave v srednji Evropi 2002, potresa v Posočju 1998 in 2004).

**Končno poročilo Komisije o napredku Slovenije**<sup>123</sup> v poglavju o okolju navaja, da je za izvajanje in uveljavljanje okoljskega<sup>124</sup> pravnega reda EU nujna močna in dobro opremljena uprava na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Na področju VNDN omenja le zakonodajo o industrijskem onesnaževanju in obvladovanju tveganja. Navaja, da je le-ta delno vzpostavljena in usklajena s pravnim redom EU, do pristopa pa je treba prenesti še izvedbene prepise o nevarnostih večjih nesreč (varnostna poročila in inšpekcijski nadzor).

### 7.1.2. Obdobje polnopravnega članstva

**1. maja 2004** je Slovenija postala **polnopravna članica Evropske unije** in s tem sprejela tudi obveznosti na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Te se nanašajo na sodelovanje pri oblikovanju in izvajanju skupne politike oziroma zagotavljanje skladnosti nacionalne in evropske politike.

**Leta 2006** je bila sprejeta **novela Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami** (Ur. l. RS, št. 51/2006), ki povzema in natančneje določa sodelovanje Slovenije v mednarodnih dejavnostih, posebej v okviru EU. Zakon prenaša v slovenski pravni red štiri direktive Evropske skupnosti.<sup>125</sup> Ključno pa je, da novela zakona prinaša več določil, ki dajejo možnosti za povečano sodelovanje Slovenije v mehanizmu CZ EU.

---

<sup>123</sup> Končno poročilo o pogajanjih o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji s poudarkom na sklepnem delu pogajanj. Dostopno na: [http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/arhiv\\_dejavnosti/](http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/arhiv_dejavnosti/) (23. 5. 2007).

<sup>124</sup> Civilna zaščita oziroma VNDN je v Evropski komisiji v pristojnosti generalnega direktorata za okolje.

<sup>125</sup> Te direktive so:

- Direktiva Sveta 89/391/EGS z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu (UL L št. 183 z dne 29. 6. 1989);
- Direktiva Sveta 89/618/EURATOM z dne 27. novembra 1989 o obveščanju prebivalstva o ukrepih zdravstvenega varstva, ki jih je treba sprejeti, in o pravilih ravnanja v primeru radiološkega izrednega dogodka (UL L št. 357 z dne 7. 12. 1989);
- Direktiva Sveta 96/29/EURATOM z dne 13. maja 1996 o določitvi temeljnih varnostnih standardov za varstvo zdravja delavcev in prebivalstva pred nevarnostmi zaradi ionizirajočega sevanja (UL L št. 159 z dne 29. 6. 1996);
- Direktiva Sveta 96/82/ES z dne 9. decembra 1996 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi (UL L št. 10 z dne 14. 1. 1997).

Novela zakona vsebuje več določil o mednarodnem sodelovanju, ki so identična določilom zakona iz leta 1994. Med drugim je ohranjena enaka ureditev glede nudenja mednarodne pomoči, tudi določilo, da lahko lokalna skupnost nudi pomoč lokalni skupnosti v drugi državi, če z meddržavnim sporazumom ni drugače določeno (ibidem, 86. člen, 3. odstavek). Zakon natančneje ureja status pripadnikov reševalnih enot, ki so lahko napotene na nudenje pomoči drugim državam oziroma na izvajanje mednarodnih obveznosti države. Uvaja tudi institut pogodbe o službi v Civilni zaščiti, ki naj bi omogočil lažjo napotitev reševalnih enot in strokovnjakov v tujino (ibidem, 19.a in 19.b člen). Natančno je določeno opravljanje nalog zaščite, reševanja in pomoči v drugih državah (ibidem, 86.a člen). Zakon opredeljuje, da lahko nudijo pomoč ob naravnih in drugih nesrečah drugim državam in izvajajo mednarodne obveznosti države reševalne enote, ki so praviloma organizirane na državni ravni; te enote se lahko uvrsti v evidence sil za pomoč drugim državam, ki jih vodijo mednarodne organizacije, katerih članica je RS. Posebej je opredeljeno, da se lahko na obmejnih območjih na pomoč ob nesreči drugi državi – v skladu z načrti zaščite in reševanja in odločitvijo pristojnih organov – pošlje tudi druge enote, ki niso v državni evidenci enot. Vse te določbe so pomembne z vidika sodelovanja Slovenije v mehanizmu CZ EU; poleg tega, da sledijo splošni usmeritvi krepitve nudenja vzajemne pomoči, omogočajo tudi njeno operativno izvajanje.

Novost v zakonu je določilo na področju izobraževanja in usposabljanja (ibidem, 114. člen, 4. odstavek), in sicer, da lahko minister predpiše oziroma da soglasje za izvajanje programov usposabljanja, ki so prevzeti na podlagi obveznosti države na področju VNDN v skladu z mednarodnimi pogodbami. Eden od pomembnih elementov mehanizma CZ EU je tudi izobraževanje in usposabljanje enot in strokovnjakov za ukrepanje ob nesrečah, ki ga izvajajo posamezne države. S tega vidika določba zakona omogoča izvajanje usmeritev, ki so bile zapisane že v nacionalnem programu leta 2002.

## 7.2. CIVILNA ZAŠČITA

Splošni okvir prilagajanja slovenske politike varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami politiki EU je predstavljen v prejšnjem poglavju. V tem poglavju se osredotočam na izvajanje politike na področju civilne zaščite<sup>126</sup>, predvsem v dejavnostih operativnih

---

<sup>126</sup> Ob tem upoštevam razliko glede rabe termina civilna zaščita na ravni EU in v Sloveniji. Glej opredelitev pojmov »varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami« in »civilna zaščita« v poglavju 2.6.

mehanizmov. Za analizo vključevanja Slovenije kot države kandidatke v dejavnosti EU do leta 2004 (obdobje približevanja) sem uporabila historični pristop, v obdobju polnopravnega članstva pa se osredotočam na vsebinsko analizo dejavnosti v okviru dveh ključnih instrumentov: akcijskega programa CZ in mehanizma CZ EU.

### **7.2.1. Obdobje pristopnih pogajanj**

Po politični odločitvi sredi devetdesetih let, da se začnejo pristopna pogajanja za vstop v EU z državami Srednje in Vzhodne Evrope, so se države kandidatke začele vključevati tudi v dejavnosti VNDN. Leta 1999 je bila na ravni EU sprejeta resolucija<sup>127</sup>, v kateri so države članice pozvale Evropsko komisijo, da oceni obseg in naravo dotedanega sodelovanja s kandidatkami za vstop v EU, izpopolni izmenjavo podatkov z njimi ter izdela ustrezne predloge za krepitev sodelovanja. Leto 1999 tako pomeni začetek bolj poglobljenega sodelovanja s takratnimi državami kandidatkami. Obveznost držav kandidatk na področju CZ je obsegala pregled in uskladitev nacionalnih zakonodaj z evropskim pravnim redom, odprta pa je bila tudi možnost sodelovanja v določenih dejavnostih EU.

#### **7.2.1.1. Pregled usklajenosti zakonodaje**

V obdobju pristopnih pogajanj Slovenije za vstop v EU je pregled zakonodaje CZ potekal v okviru pogajalske skupine za okolje, ki jo je vodil MOP, v njej pa je sodeloval tudi predstavnik URSZR.<sup>128</sup> Dvostranski pregled usklajenosti zakonodaje (*screening*) za področje civilne zaščite je potekal leta 1999. Kot izhaja iz same narave politike CZ (ki je omejena na podporne, dopolnilne in usklajevalne dejavnosti), prilagajanje slovenske zakonodaje EU na tem področju ni bilo potrebno; dodatne aktivnosti za uskladitev oziroma prevzem evropske zakonodaje v slovenski pravni red pa so bile potrebne na področju večjih nesreč z nevarnimi snovmi (več o tem v poglavju 7.2.3).

---

<sup>127</sup> Resolucija o sodelovanju s srednje- in vzhodnoevropskimi državami kandidatkami in Ciprom na področju civilne zaščite z dne 9. decembra 1999.

<sup>128</sup> Delo se je nanašalo predvsem na področje nevarnosti večjih nesreč z nevarnimi snovmi (Seveso II direktiva) in na direktivo v zvezi z varstvom pred požari.

### **7.2.1.2. Projekt izmenjave informacij z državami kandidatkami**

Evropska komisija se je potrebe po sodelovanju z državami kandidatkami zavedala že pred sprejetjem resolucije leta 1999. Leta 1996 je Avstrija ob podpori EK začela projekt »Izmenjava informacij z državami kandidatkami«. Namen projekta je bil vzpostavitev mehanizmov za krepitev sodelovanja na področju VNDN med državami članicami in kandidatkami; cilj pa je bil večje vključevanje kandidatke v dejavnosti EU, v prvi fazi predvsem s posredovanjem informacij o razvoju na področju civilne zaščite v EU. Projekt se je zaključil leta 2002 z izdajo končnega poročila. Identificirana so bila področja, na katerih bi kandidatke želele več informacij, ter podani nekateri predlogi za izboljšanje pretoka informacij med EK in državami članicami ter kandidatkami, pa tudi za večje vključevanje kandidatke v aktivnosti EU.

Slovenija je v projektu dejavno sodelovala, tako z udeležbo na delavnicah leta 1996 in 2002 kot s pripravo vmesnih informacij. V skladu z zaključki delavnice leta 1996 je URSZR prevzel pobudo pri pripravi večnacionalnega projekta s področja VNDN za vključitev v program Phare. Projekt se je vsebinsko nanašal na področje večjih nesreč z nevarnimi snovmi in je bil v naslednjih letih uspešno izveden.<sup>129</sup>

Na delavnici leta 2002 so predstavniki URSZR predstavili tri prispevke: sodelovanje in izmenjava informacij na področju VNDN med Slovenijo in sosednjimi državami, uvedba enotne evropske številke 112 za klic v sili ter implementacija direktive Seveso II. Slovenski prispevki so bili zelo dobro sprejeti, pokazali so tudi, da je bila Slovenija kot država kandidatka dobro pripravljena za vstop v EU (uvedena je bila enotna evropska številka 112 za klic v sili, implementacija direktive Seveso II je bila v teku).<sup>130</sup> Indikativen je tudi podatek, da sta od 12 držav kandidatke na konferenci predstavili prispevke samo Slovenija (tri prispevki) in Poljska (en prispevek). Ta podatek nakazuje na percepcijo Slovenije s strani drugih držav in EU, pa tudi na dejansko stanje ureditve VNDN v takratnih državah kandidatkah.<sup>131</sup>

Dodatno dejavnost na področju informiranja držav kandidatke o EU je izvedla Madžarska. Jeseni 2002 je organizirala srečanje držav Višegradske pobude v formatu V4 + 1 (Češka, Madžarska, Poljska in Slovaška ter Slovenija) s predstavniki EK. Namen

---

<sup>129</sup> Več o projektu glej v poglavju 6.2.3.

<sup>130</sup> URSZR. Poročilo o službenem potovanju v tujino, št. 870-00-1/2002-18, 9. 4. 2002.

<sup>131</sup> Ob tem je gotovo treba upoštevati tudi dejavnik dobrega dvostranskega sodelovanja in osebnih stikov med predstavniki Slovenije in Avstrije kot organizatorke delavnice.

sestanka je bil izmenjava informacij o dejavnostih EU na področju civilne zaščite in možnostih vključevanja držav kandidatk v te dejavnosti.

### **7.2.1.3. Sestanki generalnih direktorjev pristojnih organov za civilno zaščito<sup>132</sup>**

Leta 1999 so bile države kandidatke na pobudo Avstrije in Finske<sup>133</sup> prvič povabljene na sestanek generalnih direktorjev pristojnih organov za CZ držav članic in držav Evropskega gospodarskega območja. Sestanek je potekal ločeno za države članice in za države kandidatke; skupno je bilo le plenarno zasedanje. Eden bistvenih sklepov zasedanja je bil, da se pripravi Operativni priročnik (Operational Manual), ki bo vseboval podatke o kontaktnih organih ter silah in sredstvih, ki jih imajo države (tako članice kot kandidatke) na voljo za nudenje pomoči ob nesrečah. Leta 2000 je bil viden napredek v smislu, da so imele države kandidatke na plenarnem zasedanju možnost predstaviti tudi svoja stališča in poglede na sodelovanje z EU.<sup>134</sup> Kandidatke so poudarile, da je želijo boljši dostop do informacij o dejavnostih EU na področju CZ ter večje vključevanje v izvajanje akcijskega programa CZ. Poudarile so tudi pomen skupnega usposabljanja reševalnih enot in izmenjave strokovnjakov ter izpostavile potrebo po sodelovanju na področju industrijskih nesreč.<sup>135</sup> Naslednji korak je bil narejen na sestanku leta 2001<sup>136</sup>, kjer so predstavniki držav kandidatk že prisostvovali skupnim zasedanjem in sodelovali v razpravi. Ponovno je bila poudarjena potreba po večjem vključevanju držav kandidatk v dejavnosti CZ. Podobna ureditev je veljala tudi v letih 2002 in 2003.

Slovenija si je vseskozi prizadevala za čim bolj dejavno vlogo držav kandidatk, pri čemer je imela podporo EK.<sup>137</sup> Predstavniki URSZR so se v času vključevanja v EU dejavno udeležili vseh sestankov generalnih direktorjev.<sup>138</sup> Glede na to, da Slovenija kot država kandidatka do leta 2003 ni imela možnosti sodelovanja v Odboru za akcijski

<sup>132</sup> Gre za srečanje, kjer generalni direktorji izmenjajo stališča in sprejmejo splošne usmeritve za delo na področju CZ v EU. Sestanek poteka dvakrat letno, vedno v državi, ki predseduje Svetu. Prvi sestanek, ki so se ga udeležile tudi države kandidatke, je potekal na Finskem od 8.-9. julija 1999.

<sup>133</sup> Napredek na tem področju lahko pripišemo tudi projektu »Izmenjava informacij z državami kandidatkami« (Information Exchange with the Candidate Countries), kjer sta imeli državi ključno vlogo.

<sup>134</sup> Sestanek je potekal 29.-30. junija 2000 na Portugalskem, stališča kandidatk pa sem predstavila avtorica magistrskega dela, ki sem na sestanku zastopala Slovenijo.

<sup>135</sup> Results of the Discussion of candidate countries on fields of co-operation to be developed between civil protection institutions of the candidate countries, the Union and the Member States. Report by Mrs Milena Dobnik Jeraj, Slovenia. Lisbon, 30 June 2000. Interno gradivo URSZR.

<sup>136</sup> Sestanek je potekal 23.-24. junija 2001 v Rosesbergu na Švedskem.

<sup>137</sup> To je večkrat poudaril takratni vodja Enote za civilno zaščito pri Generalnem direktoratu za okolje Evropske komisije Alessandro Barisich.

<sup>138</sup> Glej poročila s službenih poti predstavnikov URSZR za leta 1999–2003, interno gradivo URSZR.

program civilne zaščite in tudi še ni sodelovala v PROCIV, so bili sestanki generalnih direktorjev pomembna priložnost tako za spremljanje dejavnosti na ravni EU kot za navezavo stikov. Od polnopravnega članstva leta 2004 pa ostajajo ti sestanki pomemben forum za izmenjavo pogledov in stališč v zvezi z oblikovanjem temeljnih obrisov evropske politike VNDN.

V tem kontekstu je pomembno omeniti tudi prvi forum civilne zaščite, ki je potekal od 28.–29. novembra 2002 Bruslju. Njegov namen je bil promocija varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v EU; udeležilo se ga je več kot 450 udeležencev. Pomembno je bilo njegovo politično sporočilo, ki ga je izrekla komisarka za okolje Margot Wallström, namreč »zavezanost EU, posebej komisije, da čim prej oziroma še pred članstvom omogoči čim širše sodelovanje kandidatke v dejavnostih civilne zaščite«. <sup>139</sup>

#### **7.2.1.4. Akcijski program civilne zaščite**

V akcijskem programu CZ so države kandidatke lahko sodelovale v projektih ali njihovih posameznih delih na podlagi vabila. Predstavniki URSZR so se vključili v nekatere projekte v njihovi zaključni fazi. Udeležili so se: seminarja glede praktičnih izkušenj pri ukrepanju ob nesrečah (2001), seminarja glede učinkovite obravnave klicev v sili na številko 112 (2002) in delavnice o izkušnjah pri ukrepanju ob nesreči tankerja Prestige (2003). Udeleženci vseh navedenih dogodkov so poročali, da je za Slovenijo pomembno, da se že v pristopnem obdobju čim bolj vključi v dejavnosti EU, saj bo to omogočilo lažje sodelovanje v času polnopravnega članstva.

Izvajanje aktivnosti v okviru akcijskega programa CZ je Evropska komisija redno spremljala. Leta 1999 je bila izvedena evalvacijska študija prvega dela akcijskega programa (1998–1999), leta 2002 pa vmesna študija štiriletnega akcijskega programa CZ (2000–2004). Študija iz leta 2002<sup>140</sup> obravnava akcijski program CZ z vidika njegovega učinka na različne akterje (EU, nacionalne, regionalne, lokalne). Ugotovitve so pokazale, da je imel akcijski program CZ neposreden pozitiven učinek na krepitev sodelovanja in izmenjavo izkušenj med državami članicami na strokovni ravni. Dejavnosti akcijskega programa so podpirale in dopolnjevale prizadevanja na nacionalni, regionalni in lokalni

---

<sup>139</sup> URSZR. Poročilo o službenem potovanju v tujino, št. 870-00-8/2002-161, 29. 11. 2002.

<sup>140</sup> Mid -Term Evaluation of the Implementation of the Action Programme in the Field of Civil Protection 2000–2004 (2002). Final report. DMP Ltd. – Consultants for Development Monitoring and Planning, str. 5–6.

ravni, vendar v omejenem obsegu in različni meri. Vzroki so bili različni: financiranje s strani EU je bilo le delno, postopki prijave na razpise zapleteni, države članice niso imele enakih zmožnosti za sodelovanje v programu<sup>141</sup>, cilji nekaterih projektov niso bili v celoti skladni z nacionalnimi prioritetami oziroma niso dovolj upoštevali raznolikosti organizacije VNDN v državah članicah, širša strokovna javnost ni bila dovolj obveščena o rezultatih projektov, nekateri projekti so se osredotočali le na EU.<sup>142</sup> Precej nacionalnih predstavnikov je menilo, da bi bilo preveč ambiciozno pričakovati neposreden vpliv na nacionalne sisteme, predvsem kar zadeva nacionalne politike in redistribucijo sredstev. Rezultati študije so to potrdili, saj je imel akcijski program CZ zmeren do minimalen vpliv na neposredno vlaganje v vire CZ, kot so postopki in kadri.<sup>143</sup>

Zaključki iz vmesne evalvacije akcijskega programa CZ (2000–2002) z vidika doseganja ciljev in z vidika vpliva na države članice (na vse ravni) so torej, da je bil program uspešen pri oblikovanju mreže za izmenjavo izkušenj na operativni in strokovni ravni, manj pa pri vključevanju ciljev evropske politike VNDN v politike držav članic. Morda edini primer spremembe nacionalne prakse je uvedba enotne telefonske številke za klic v sili 112 v državah članicah.<sup>144</sup>

Z vidika vključevanja Slovenije kot države kandidatke v aktivnosti akcijskega programa CZ lahko ugotovimo, da je URSZR sodelovala v vseh dejavnostih, odprtih za kandidatke, predvsem se je vključila v mrežo za izmenjavo izkušenj. To je prispevalo k prenosu znanja in izkušenj ter h krepitvi sodelovanja z drugimi državami, pa tudi k povečanju zmožnosti URSZR za uspešno delo v obdobju polnopravnega članstva. Za sodelovanje v akcijskem programu CZ je bilo treba zagotoviti ustrezno usposobljene kadrovske vire, ki pa so svoje znanje skozi program dopolnili in nadgradili. Podobno kot ugotavlja evalvacijska študija iz leta 2002 za druge države, pa akcijski program CZ ni imel neposrednega vpliva na slovensko politiko na področju VNDN.

---

<sup>141</sup> V obdobju 2000–2002 je bila geografska distribucija projektov v okviru akcijskega programa zelo neenaka. Več kot 70 % subvencij EU je bilo razdeljenih med pet držav: Francijo, Španijo, Švedsko, Nemčijo in Belgijo. Morda je tudi to vzrok, da imajo aktivnosti iz programa zelo majhen vpliv nacionalne prakse, postopke in politike.

<sup>142</sup> Ibidem, str. 11–12.

<sup>143</sup> Ibidem, str. 10–11.

<sup>144</sup> Kot dober primer podpore nacionalnim prizadevanjem pa lahko navedemo tudi akcijo ozaveščanja prebivalcev o rabi enotne evropske telefonske številke za klic v sili 112 v Belgiji, ki je potekalo skupaj z akcijo, ki jo je financirala država sama.

Naslednji dober primer podpore nacionalni ravni je projekt na področju katastrofne medicine, ki ga je vodila Nizozemska skupaj z osemčlansko delovno skupino. Čeprav je to področje v nacionalni pristojnosti, je bil namen projekta prispevati k oblikovanju nacionalnih politik.

### 7.2.1.5. *Mehanizem civilne zaščite*

Mehanizem CZ EU je začel operativno delovati 1. januarja 2002. Države kandidatke so na podlagi sklenjenega dvostranskega memoranduma o soglasju<sup>145</sup> lahko sodelovale vseh aktivnostih mehanizma CZ EU, razen pravice odločanja, že od leta 2003; prispevati so morale tudi ustrezen finančni delež.<sup>146</sup> Kljub načelni možnosti za sodelovanje pa je bilo to v praksi še dokaj omejeno.<sup>147</sup> Konec leta 2003 je bilo mnenje pristopnic, da kljub deklarativni enakopravnosti pri sodelovanju v mehanizmu CZ EU pristopnice še vedno nimajo možnosti sodelovati v polni meri<sup>148</sup>. Pristopnice so bile izključene iz programa izmenjave strokovnjakov in projekta razvijanja skupnega komunikacijsko-informacijskega sistema; podobno je bilo tudi stanje pri akcijskem programu CZ. To naj bi po mnenju slovenske nacionalne delegatke v Odboru za akcijski program in mehanizem civilne zaščite pomenilo, da pristopnice »tudi v polnopravnem članstvu še ne bodo dosegle enakopravnosti s sedanjimi članicami«<sup>149</sup>. Po drugi strani pa je treba upoštevati, da mehanizem v 2003 še ni v celoti zaživel, aktivnosti so se intenzivirale leta 2004. Tega leta so na usposabljanjih v okviru mehanizma že začeli sodelovati tudi strokovnjaki in pripadniki reševalnih enot iz držav pristopnic.

Pristopnice so imele tudi možnost, da v skupno podatkovno zbirko EU prispevajo podatke o razpoložljivih virih na področju civilne zaščite (intervencijskih ekipah in strokovnjakih). Slovenija je podatke zagotovila decembra 2003. Naslednja dejavnost mehanizma CZ EU, v kateri je sodelovala Slovenija kot edina od držav pristopnic, je bila vaja na temo gozdnih požarov v Franciji aprila 2004. Razlog za povabilo naši državi so bila prizadevanja EU, da države pristopnice čim bolj vključi v praktične aktivnosti, poleg tega pa ima Slovenija izkušnje pri ukrepanju ob gozdnih požarih. Priporočilo slovenskih udeležencev po uspešni udeležbi v vaji je bilo, da mora Slovenija še naprej sodelovati v

---

<sup>145</sup> Dvostranske memorandume o soglasju so podpisali predstavniki sedmih držav kandidat za članstvo v Evropski uniji: Ciper, Litva, Madžarska, Malta, Romunija, Slovaška in Slovenija. Slovenija je Memorandum o soglasju med Evropsko skupnostjo in Republiko Slovenijo o sodelovanju Slovenije v "Mehanizmu Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite" podpisala 28. 11. 2002.

<sup>146</sup> Slovenija je letno prispevala 11.100 evrov.

<sup>147</sup> Na prvem sestanku Odbora za akcijski program CZ in mehanizem CZ EU marca 2003, ki so se ga udeležile države tudi kandidatke – podpisnica memoranduma o soglasju, so npr. razpravljali o občih pravilih za izvajanje mehanizma CZ EU, kandidatke pa so vključili v razpravo šele na predlog Poljske.

<sup>148</sup> URSZR. Poročilo o službenem potovanju v tujino, št. 870-00-3/2003-75, 4. 12. 2003.

<sup>149</sup> Ibidem.



mehanizmu CZ EU in ga dobro poznati, saj to »poleg opremljenosti in izurjenosti reševalnih enot omogoča samozavestno izvajanje zapletenih reševalnih nalog«<sup>150</sup>.

#### **7.2.1.6. Druge dejavnosti**

Na ravni EU sta bila oblikovana dva pripomočka za boljšo izmenjavo informacij in vzajemno učenje. Prvi je *Operativni priročnik (Operational Manual, pozneje imenovan Contact Directory)* za področje VNDN v državah EU in kandidatkah, ki vsebuje podatke o kontaktnih organih ter silah in sredstvih, ki jih imajo države na voljo za nudenje pomoči. Države kandidatke so bile prvič pozvane, da prispevajo svoje podatke, leta 1999. Drugi pripomoček je *Vademekum civilne zaščite*, ki vsebuje ključne informacije o ureditvah na področju VNDN v državah članicah EU. Države kandidatke so bile prvič zaprosene za podatke leta 2002. URSZR je podatke v priročnika prispevala leta 1999 oziroma 2002.

#### **7.2.1.7. Raziskovalna dejavnost in projekti**

Področje raziskovalne dejavnosti obravnavam v tem poglavju zaradi prizadevanja, predstaviti področje VNDN v EU in njegov vpliv na nacionalne sisteme čim bolj celovito. Poleg raziskovalne dejavnosti so pomembni tudi različni programi čezmejnega sodelovanja, ki se izvajajo v obliki projektov.

**Skupni raziskovalni center Evropske komisije (Joint Research Centre)** s sedežem v Ispri, Italija, izvaja tudi raziskovalno dejavnost na področju VNDN. URSZR je s centrom dejavno sodeloval že v času vključevanja Slovenije v EU. Dejavnosti so potekale v okviru programa NEDIES (Natural and Environmental Disaster Information Exchange System). Slovenski predstavniki so se udeležili vrste seminarjev, npr. o zemeljskih plazovih (marec 2002), o ukrepanju ob naravnih in tehnoloških nesrečah (november 2002), vključeni so bili v pripravo študije primerov ob zemeljskih plazovih in poplavah (2003).<sup>151</sup> Med raziskovalnim centrom in URSZR je bilo vzpostavljeno tudi dvostransko sodelovanje (medsebojna izmenjava informacij o oblikovanju celovitega geoinformacijskega sistema za VNDN). Pod okriljem centra deluje tudi skupina strokovnjakov za gozdne požare; predstavnik URSZR sodeluje v njej od leta 2003.

---

<sup>150</sup> URSZR. Poročilo o službenem potovanju v tujino, št. 870-00-1/2004-29, 28. 4. 2004.

<sup>151</sup> Poročilo o mednarodni dejavnosti URSZR za 2002 in 2003. Interno gradivo URSZR.

**Pobuda oziroma program Interreg**<sup>152</sup> v nekaterih delih omogoča tudi sodelovanje na področju VNDN. Nacionalni organ za upravljanje in izvajanje programa v Sloveniji je Agencija RS za regionalni razvoj<sup>153</sup>, ki ima tudi ključno usklajevalno vlogo pri prijavih na projekte. Glede sodelovanja URSZR z omenjeno agencijo sem ugotovila, da so na zaprosilo regionalnih razvojnih pisarn agencije v projektih sodelovale nekatere izpostave URSZR. Gre npr. za projekte v okviru programa Interreg IIIA (Ogenj brez meja in Natura 2000), kjer je kot strokovni svetovalec za področje VNDN sodeloval vodja izpostave URSZR Postojna; druge izpostave so se vključevale v dejavnosti po letu 2004.

Zaključimo lahko, da je URSZR vse možnosti sodelovanja v dejavnostih EU na področju VNDN v pristopnem obdobju dobro izkoristil. Predstavniki URSZR so sodelovali v vseh dejavnostih, odprtih za države kandidatke, ter pridobili pomembne izkušnje za nadaljnje delo v okviru EU.

### **7.2.2. Obdobje polnopravnega članstva**

V obdobju polnopravnega članstva se je URSZR dejavno vključil v dejavnosti EU s svojega delovnega področja. V nadaljevanju obravnavam sodelovanje v ključnih instrumentih: akcijskem programu CZ in mehanizmu CZ EU.

#### **7.2.2.1. Akcijski program civilne zaščite**

Akcijski program CZ je bil leta 2004 podaljšan za obdobje treh let (2004–2006). Podaljšanje se je izvedlo brez sprememb v predpisu, kar je zaradi večjega števila novih članic pomenilo manj finančnih sredstev za posamezne države glede na predhodno obdobje. Del aktivnosti (npr. izmenjava strokovnjakov) se je začel izvajati tudi v okviru hitro razvijajočega se mehanizma CZ EU.

---

<sup>152</sup> Pobuda skupnosti INTERREG IIIA je usmerjena v čezmejno sodelovanje med regijami, ki imajo skupno državno mejo in predstavlja nadaljevanje programov čezmejnega sodelovanja Phare. Namen programov je spodbujati trajno rast območja s povezovanjem čezmejne regije in odpravljanjem obstoječih socialno-kulturnih ovir in posledic obrobne položaja obmejnih regij. Pobuda je v Sloveniji razdeljena na tri programe čezmejnega sodelovanja s sosednjimi državami:

- Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Slovenija - Avstrija 2000-2006
- Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Slovenija - Italija 2000-2006
- Sosedski program Slovenija - Madžarska - Hrvaška 2004-2006.

<sup>153</sup> Spletna stran Agencije RS za regionalni razvoj. Dostopno na: <http://www.arr.si/> 19. 6. 2006.

Evropska komisija je leta 2005 izvedla evalvacijsko študijo o delovanju instrumentov na področju VNDN; študija je vključevala tudi izvajanje akcijskega programa CZ.<sup>154</sup> Raziskava je pokazala, da je imel program pozitivne učinke na sodelovanje na področju CZ na evropski ravni, prispeval je tudi k povečanju znanja in izmenjavi izkušenj na različnih ravneh v državah članicah. Okrepljeno sodelovanje in povezovanje med strokovnjaki z različnih področij (npr. katastrofna medicina, varstvo pred požari) je prispevalo k vzajemnemu razumevanju problemov in iskanju skupnih rešitev ter posledično k izboljšanju preventivnih dejavnosti in pripravljenosti držav članic na nesreče.<sup>155</sup>

Sodelovanja Slovenije v akcijskem programu CZ je potekalo v omejenem obsegu. To lahko pojasnimo z dejstvom, da se je URSZR že v pristopnem procesu (predvsem po letu 2003, po podpisu memoranduma o soglasju), posebej pa še po letu 2004, intenzivneje vključeval v mehanizem CZ EU kot osrednji instrument na področju VNDN.

#### **7.2.2.2. Mehanizem civilne zaščite**

V letih 2004–2006 so potekale številne dejavnosti, povezane s krepitvijo mehanizma CZ EU in njegove uporabe v različnih situacijah: ob nesrečah, v kriznih razmerah zunaj EU in predvsem pri odzivu na teroristične napade.<sup>156</sup> URSZR je po vstopu Slovenije v EU nadaljeval oziroma intenziviral svoje dejavnosti v okviru tega instrumenta. V nadaljevanju je kronološko predstavljeno sodelovanje URSZR v njegovih posameznih elementih.

Podatke o razpoložljivih virih na področju civilne zaščite, in sicer o intervencijskih ekipah in strokovnjakih, ki so namenjeni za ukrepanje ob nesrečah v Evropski uniji in zunaj nje, je URSZR v podatkovno zbirko EK prispeval že decembra 2003. Države naj bi podatke tudi redno posodabljal.<sup>157</sup> Po informacijah predstavnika URSZR<sup>158</sup> do začetka leta 2007 ni bilo potrebe po spremembi slovenskih podatkov. Te naj bi posodobili oziroma dopolnili po uveljavitvi rešitev iz novele ZVNDN (2006) in po sprejemu podzakonskih

---

<sup>154</sup> Global evaluation of the Community Action programme in the field of Civil Protection, the Community Mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions and the marine Pollution framework (2005). Final report. The European Evaluation Consortium (TEEC). Middlesex, United Kingdom.

<sup>155</sup> Ibidem, str. 67–68.

<sup>156</sup> Poročila o mednarodni dejavnosti URSZR za 2004, 2005 in 2006. Interno gradivo URSZR.

<sup>157</sup> Odločba Komisije z dne 29. decembra 2003 o določitvi pravil za izvajanje Odločbe Sveta 2001/792/ES, Euratom o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite, 2004/277/ES.

<sup>158</sup> Osebni intervju, Ljubljana, 31. 1. 2007.

aktov<sup>159</sup> na področju organiziranja, opremljanja in usposabljanja enot za zaščito, reševanje in pomoč, predvidoma v drugi polovici 2007. Evropska komisija je oblikovala tudi posebno podatkovno zbirko za primere terorističnih napadov – gre za enote in strokovnjake, ki bi jih države članice lahko dale na voljo drugi državi ob terorističnem napadu. Slovenija je podatke za to zbirko zagotovila novembra 2004.<sup>160</sup>

Na podlagi izkušenj iz cunamija konec leta 2004 je Svet EU leta 2005<sup>161</sup> sprejel sklepe glede izboljšanja zmogljivosti evropske civilne zaščite in predlagal modularno oblikovanje intervencijskih ekip za nudenje pomoči ob nesrečah. Leta 2005 je bila ustanovljena ad-hoc delovna skupina, katere naloga je pripraviti konceptualne rešitve na tem področju. URSZR v skupini sodeluje s svojim strokovnjakom (poveljnik enote za hitre reševalne intervencije).<sup>162</sup>

Če pogledamo dejavnike, ki so vplivali na zagotavljanje podatkov o razpoložljivih virov iz Slovenije v skupno podatkovno zbirko EU, ugotovimo naslednje. Leta 1999 je bilo s slovensko zakonodajo (Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč, Ur. l. RS, št. 22/99, 30. člen) predpisano oblikovanje državne enote za hitre reševalne intervencije, katere naloga je tudi nudenje pomoči drugim državam ob nesrečah. Enota se je oblikovala v naslednji letih in predstavlja osnovo za sodelovanje slovenskih reševalnih enot v mednarodnih mehanizmih za odzivanje na nesreče. Nadalje, leta 2000 je URSZR v okviru prizadevanj zveze Nato za oblikovanje podatkovne zbirke o silah za nudenje pomoči ob nesrečah pripravil Pregled enot za zaščito, reševanje in pomoč iz Republike Slovenije za sodelovanje v programu Partnerstvo za mir zveze Nato<sup>163</sup>; Slovenija je v Natovo podatkovno zbirko prispevala tudi podatke o silah na področju radiološke, kemijske in biološke zaščite. Svoje enote je Slovenija leta 1998 ponudila tudi v podatkovno zbirko Organizacije za prepoved širjenja in uporabe kemičnega orožja.<sup>164</sup> Zagotovitev prispevka v mehanizmu CZ EU leta 2003 lahko razumemo kot nadaljevanje

---

<sup>159</sup> Predlog Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč, ki je bila na dan 1. 6. 2007 še v usklajevanju, v 38. členu določa, da lahko enote za hitre reševalne intervencije po potrebi ustanovijo tudi pokrajine in občine, kar naj bi tudi tem enotam omogočalo sodelovanje v mednarodnih reševalnih akcijah; po sedanji ureditvi te naloge izvajajo le državne enote.

<sup>160</sup> Uprava RS za zaščito in reševanje. Poročilo o službeni poti, št. 870-00-1/2004-94, 3. 11. 2004.

<sup>161</sup> Draft Council conclusions on strengthening the overall Civil Protection Capacity in the European Union, 10876/04, (25. 6. 2005). Dostopno na: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st10/st10876.en04.pdf> (25. 5. 2006).

<sup>162</sup> Informacija: moduli CZ EU z dne 31. 1. 2007. Interno gradivo URSZR.

<sup>163</sup> Interno gradivo URSZR, 6. april 2000.

<sup>164</sup> Sklep Vlade RS, št. 805-01/98-2(N) z dne 30. 7. 1998.

politike dejavne vloge naše države v mednarodnih organizacijah, posebej v reševalnih akcijah pod njihovim okriljem.

Ugotovimo lahko, da so tako ukrepi na nacionalni ravni kot dejavnosti, ki so izhajale iz sodelovanja z mednarodnimi organizacijami, koristno prispevale k vključevanju Slovenije v mehanizem CZ EU. Poleg tega je državna enota za hitre reševalne intervencije sestavljena modularno, kar predpostavlja njeno lažje vključevanje v modularni koncept EU. S tega vidika lahko ugotovimo, da se nacionalni (slovenski) pristop in pristop EU na tem področju skladata, da torej s konceptualnega vidika niso (bile) potrebne prilagoditve EU. Z novelo ZVNDN (2006) je bil uveden institut pogodbe o službi v CZ, med drugim tudi za pripadnike enot CZ, ki nudijo pomoč v drugih državah oziroma so poslani na izvajanje mednarodnih obveznosti naše države (19.a člen). Za opravljanje teh nalog so določene enote, organizirane na državni ali regionalni ravni (predvsem v okviru enote za hitre reševalne intervencije). Predlog Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč (38. člen) pa predvideva možnost ustanovitve tovrstnih enot tudi na drugih ravneh (pokrajinski in občinski), kar bi omogočilo njihovo vključitev v mednarodne mehanizme nudenja pomoči, konkretno v mehanizem CZ EU. S tem bi tudi zagotovili prenos znanja o delovanju mehanizma CZ EU na vse ravni.

#### Center za spremljanje in informiranje ter Skupni komunikacijsko-informacijski sistem za nesreče

Naloge držav članic oziroma udeleženk v tem elementu mehanizma CZ EU so, da: predložijo EK ustrezne podatke na obrazcu »izkaznice države«; priskrbijo informacije o kontaktnih točkah, pristojnih za izmenjavo podatkov na področju VNDN (tudi radiacijskimi in okoljskimi), vključno z naključnim onesnaženjem morja; in da nemudoma obvestijo EK o spremembah zgornjih podatkov.<sup>165</sup>

Slovenija je EK poslala vse zahtevane podatke: »izkaznico države« in tudi zagotovila izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz te izkaznice, torej omogočila, da se naša država vključi v vse tri sloje delovanja Skupnega komunikacijsko-informacijskega sistema za nesreče (sistem CECIS) (omrežni, aplikacijski in varnostni). URSZR je EK poslal tudi podatke o pristojni kontaktni točki za izmenjavo podatkov, ki je v Sloveniji Center za

---

<sup>165</sup> Odločba Komisije z dne 29. decembra 2003 o določitvi pravil za izvajanje Odločbe Sveta 2001/792/ES, Euratom o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite, 2004/277/ES, 11. člen.

obveščanje Republike Slovenije; pristojni center na ravni EU je Center za spremljanje in informiranje (Monitoring and Information Centre – MIC).

Za uporabnike sistema CECIS Evropska komisija od leta 2004 organizira letna usposabljanja. URSZR je na usposabljanjih vsako leto zagotovil udeležbo dveh predstavnikov, prav tako je sodeloval v vajah CECIS.<sup>166</sup> Ugotovimo torej lahko, da je URSZR zagotovil in vzpostavil vse tehnično-komunikacijske možnosti, potrebne za sodelovanje v sistemu CECIS, in skrbi za usposabljanje svojih delavcev na tem področju.

Center za obveščanje Republike Slovenije je po slovenski zakonodaji pristojen, da »sprejema in pošilja sporočila o naravnih in drugih nesrečah kontaktnim organom in službam drugih držav in mednarodnih organizacij v skladu z načrti zaščite in reševanje in mednarodnimi pogodbami« (Uredba o organizaciji in delovanju sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja, Ur. l. RS, št. 45/97, 5/00). Center je bil torej opredeljen kot nacionalna kontaktna točka za izmenjavo podatkov z mednarodnimi organizacijami že leta 1997. V tem pogledu naloga izmenjave podatkov z MIC vsebinsko ni predstavljala novosti, količinsko pa pomeni dodatno procesiranje informacij. Novost je sistem CECIS, za uporabo katerega je bilo treba uslužbenca dodatno usposobiti in katerega dopolnitve in razvoj je treba redno spremljati.

#### Ekipe za oceno stanja in/ali koordinacijo, vključno z merili za izbor strokovnjakov

Sodelujoče države naj bi redno posodabljalne informacije o strokovnjakih, ki bi lahko sodelovali pri intervencijah CZ v tujini. Podatkovno zbirko o strokovnjakih vzdržuje MIC. Strokovnjaki so v zbirko vključeni na podlagi opravljenih tečajev iz programa usposabljanja v okviru mehanizma CZ EU, razvrščeni pa so v različne kategorije glede na raven usposobljenosti. V zbirko so vključeni tudi strokovnjaki iz Slovenije, in sicer trije iz poveljstva enote za hitre reševalne intervencije.

#### Program usposabljanja

Izobraževanje in usposabljanje v okviru mehanizma poteka na tri načine: tečaji, izmenjava strokovnjakov in skupne vaje. Za usklajevanje dejavnosti naj bi vsaka sodelujoča država imenovala nacionalnega koordinatorja za usposabljanje EU, katerega naloge obsegajo usklajevanje dejavnosti znotraj države ter sodelovanje na sestankih in

---

<sup>166</sup> Seznam udeležencev mednarodnih usposabljanj v Sloveniji in v tujini iz uprave rs za zaščito in reševanje in drugih delov sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, verzija 3/2/2007. Interno gradivo URSZR.

drugih aktivnostih koordinatorjev. URSZR sodeluje v vseh treh oblikah usposabljanja, imenovala je tudi nacionalnega koordinatorja, ki opravlja zgoraj navedene naloge.

Tečajji so namenjeni različnim ciljnim skupinam, udeležujejo se jih nacionalni predstavniki, skladno s podatki v skupni podatkovni zbirki. EK, ki je osrednji koordinator usposabljanj, za posamezne države določi letne kvote. Evropska komisija je večkrat opozorila na pomen ustreznega nabora kandidatov, nezadovoljstvo pomanjkljivim predznanjem kandidatov pa so izrazile tudi nekatere države, ki izvajajo usposabljanja.<sup>167</sup>

Kot ugotavlja slovenski nacionalni koordinator usposabljanj EU<sup>168</sup>, je program usposabljanja ena najbolj koristnih oblik sodelovanja v okviru mehanizma CZ EU, kjer države članice največ pridobijo. Iz Slovenije se tečajev udeležujejo pretežno člani poveljstva enote za hitre reševalne intervencije in operativni vodje intervencijskih ekip. V obdobju 2004–prva polovica 2007 se je tečajev različnih stopenj udeležilo skupno 27 slovenskih predstavnikov<sup>169</sup>. URSZR je doslej zagotovil udeležbo vseh kandidatov, prijavljenih na usposabljanja v skladu z dodeljeno letno kvoto. Predhodne seznanitve kandidatov s sistemom civilne zaščite EU URSZR ne izvaja, saj je temu namenjen tečaj prve stopnje; ugotovitve pa kljub temu kažejo, da bi bila predhodna seznanitev kandidatov vsaj z institucionalnimi vidiki EU zelo potrebna.

Izmenjava strokovnjakov: Evropska komisija je marca 2005 poročala, da program izmenjave strokovnjakov poteka zelo slabo, in pozvala predvsem nove države članice, da izkoristijo njegove možnosti.<sup>170</sup> URSZR v tem programu sodeluje od leta 2005. Tega leta so štirje predstavniki URSZR obiskali nemško Službo za tehnično reševanje in pomoč, leta 2006 pa je bila na enotedenski izmenjavi v URSZR predstavnica nemškega Zveznega urada za civilno zaščito in pomoč.<sup>171</sup> Z vidika magistrskega dela je pomembno opažanje, da je bila nemška predstavnica z izmenjavo zelo zadovoljna, prav tako pa so tudi predstavniki URSZR pridobili pomembno znanje. Uspešno sodelovanje URSZR lahko pojasnimo z dejstvom, da je URSZR že več kot desetletje vpet v različne oblike mednarodnega sodelovanja in izvedba tovrstnega programa ne predstavlja novosti.

Vaje: Slovenija je v obdobju polnopravnega članstva sodelovala v dveh vajah EU. Obe sta potekali leta 2006, prva v Bolgariji, druga na Danskem in Švedskem. Vaj so se udeležili

---

<sup>167</sup> URSZR. Poročilo o službeni poti, št. 870-00-1/2004-94, 3. 11. 2004.

<sup>168</sup> Osebni intervju z nacionalnim koordinatorjem usposabljanj EU, URSZR, Ljubljana, 1. 6. 2007.

<sup>169</sup> V letu 2005: 15 udeležencev, 2005: 4, 2006: 6, prva polovica 2007: 2. Vir: Seznam udeležencev mednarodnih usposabljanj v Sloveniji in v tujini iz Uprave RS za zaščito in reševanje in drugih delov sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, verzija 3/2/2007. Interno gradivo URSZR.

<sup>170</sup> URSZR. Poročilo o službeni poti, št. 870-00-1/2005-17, 15. 3. 2005.

<sup>171</sup> Mednarodne aktivnosti URSZR v 2005 in 2006. Interno gradivo URSZR.

nekateri moduli državne enote za hitre reševalne intervencije, v vsaki vaji po okoli 20 udeležencev. K uspešni udeležbi v vaji so prispevale tudi izkušnje iz predhodnih vaj, tako na nacionalni ravni kot v okviru dvostranskega sodelovanja in sodelovanja v mednarodnih organizacijah, ključna pa je strokovna usposobljenost.

Ugotovimo lahko, da je URSZR sodeloval v vseh oblikah usposabljanj in tako tudi v tem elementu mehanizmu CZ EU prispeval ustrezen delež naše države. To se odraža kot izboljšanje pripravljenosti slovenskih predstavnikov oziroma enot z vidika poznavanja mednarodnega okolja in sposobnosti delovanja v tem okolju, medtem ko vidikov njihove operativne pripravljenosti v magistrskem delu ne preučujem.

Intervencije znotraj in zunaj EU: Od ustanovitve leta 2002 je bil mehanizem CZ EU aktiviran v več nesrečah na območju znotraj in zunaj EU.<sup>172</sup> Slovenija doslej v intervencijah mehanizma CZ EU ni sodelovala z reševalnimi enotami. Na vse večje nesreče v obdobju 2004–2006 (2004: cunami v jugovzhodni Aziji; 2005: poplave v Romuniji, orkan Katrina v Združenih državah Amerike, potres v Pakistanu; 2006: poplave na Madžarskem, v Bolgariji, Romuniji, potres v Indoneziji) se je odzvala s pomočjo v materialu in finančnih sredstvih. Razlogov za to je lahko več, tako konceptualnih kot izvedbenih.<sup>173</sup> Prvi se nanaša na vprašanje racionalnosti pošiljanja reševalne pomoči v oddaljene države, predvsem v primerjavi s stroški prevoza; kar lahko povežemo tudi s politično odločitvijo glede vrste pomoči, ki jo ob nesreči nudi Slovenija. Drugi razlog je povezan z dejanskimi potrebami po enotah, ki jih je v podatkovno zbirko EU posredovala Slovenija. Tretji je (ne)dodelanost operativnih elementov mehanizma CZ EU oziroma njihov postopni razvoj. Četrta pa se nanaša na organizacijske pomanjkljivosti in administrativne ovire slovenske javne uprave za zagotavljanje finančnih virov za izvedbo intervencije slovenskih reševalnih enot v tujini.

Vseh šest zgoraj navedenih elementov je predvidenih za doseganje osnovnega namena EU CZ mehanizma, to je krepitev sodelovanje držav na področju CZ, predvsem z namenom, da bi zagotovili pomoč prizadeti državi ob večji nesreči ter izboljšali usklajenost odziva držav v okviru mehanizmu CZ EU.

---

<sup>172</sup> Center za spremljanje in informiranje EK je v obdobju 2002–2006 prejel 57 zaprosil za pomoč ob nesrečah v tretjih državah.

<sup>173</sup> Operativna zmožnost in usposobljenost enot po zagotovitvi poveljnika enote za hitre reševalne intervencije (intervju, Ljubljana, 1. 6. 2007) ni razlog za neudeležbo slovenskih reševalnih v intervencijah mehanizma CZ EU.



Že omenjena evalvacijska študija iz leta 2005<sup>174</sup> je vključevala tudi oceno delovanja mehanizma CZ EU. V magistrskem delu nas zanimajo predvsem izsledki, ki se nanašajo na učinke delovanja mehanizma CZ EU na različne ravni. Med zaključki študije je izpostavljeno, da ima mehanizem pozitivne učinke na sodelovanje na področju VNDN na evropski ravni, prav tako so dejavnosti mehanizma prispevale k boljši pripravljenosti na nacionalni ravni.<sup>175</sup> Poleg tega študija navaja, da je mehanizem CZ EU nakazal pomanjkljivosti glede usposabljanj in opreme v posameznih državah. Prispeval je k pripravi pregleda vseh sil in strokovnjakov, ki lahko nudijo pomoč ob nesrečah v sosednjih državah na nacionalni, pa tudi regionalni in lokalni ravni. Z oblikovanjem mrež strokovnjakov je omogočil boljši pretok informacij in izmenjavo izkušenj.

Zgornjim izsledkom lahko pritrudi tudi Slovenija, razen v delu, ki se nanaša na boljše povezovanje in sodelovanje med različnimi ravnmi. V mehanizmu CZ EU so doslej sodelovali predvsem pristojni državni organi, lokalni organi pa niso bili vključeni. To se odraža v nepoznavanju mehanizma CZ EU na lokalni ravni, kar pomeni dvojje. Prvič, občinske reševalne enote (govorimo zgolj o tistih, ki bi bile zmožne sodelovati v mednarodnih reševalnih akcijah) oziroma pristojni občinski organi ne sledijo razvoju mednarodnih mehanizmov, niti se vanje ne morejo vključevati v smislu nudenja pomoči drugim državam. Drugič, nepoznavanje mednarodnih mehanizmov, konkretno mehanizma CZ EU, bi v primeru večje nesreč v Sloveniji lahko oteževalo usklajevanje dejavnosti med lokalnimi oblastmi in tujimi reševalnimi enotami držav.

### **7.2.2.3. Sodelovanje v projektih**

Dejavnosti v okviru mehanizma CZ EU v veliki meri potekajo na podlagi javnih razpisov, zato je ključna naloga URSZR spremljanje objav in zagotavljanje sodelovanja v projektih. Kot sem ugotovila, se je URSZR do sredine leta 2007 na evropske razpise prijavil le enkrat (leta 2006 na področju usposabljanja v okviru mehanizma CZ EU),

---

<sup>174</sup> Global evaluation of the Community Action programme in the field of Civil Protection, the Community Mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions and the marine Pollution framework (2005). Final report. The European Evaluation Consortium (TEEC). Middlesex, United Kingdom, str. 67–68.

<sup>175</sup> Natančneje se ti vplivi odražajo kot: boljše sodelovanje med različnimi organi, boljša pripravljenost osebja na intervencije (kot posledica usposabljanja), izboljšanja operativna pripravljenost in koordinacija, revizija postopkov sprejemanja in pošiljanja zaprosil za pomoč, izboljšanje zmožnosti za medsebojno pomoč ob nesrečah s čezmejnimi vplivi, krepitev usklajevalne vloge pristojnega organa za VNDN ob nesrečah na nacionalni ravni, izboljšanje pripravljenosti in operativnih zmožnosti na individualni in nacionalni ravni (kot posledica udeležbe na usposabljanjih v okviru mehanizma CZ EU), povečano zavedanje o nujnosti pripravljenosti.

sodeloval pa je v treh projektih. Prvi se je nanašal na vlogo prostovoljcev v sistemu VNDN (2005–2007), drugi na metodologije za oceno ogroženosti (2005–2006), tretji pa na oblikovanje virtualne akademije za usposabljanja v okviru mehanizma CZ EU (2006–2008) – slovenski predstavnik je član jedrne skupine za izvedbo tega projekta. Poleg tega so predstavniki URSZR v omejenem obsegu (posredovanje informacij, udeležba na zaključnih delavnicah) sodelovali tudi pri drugih projektih. K sodelovanju pri prijavi na projekt so to upravno organizacijo povabile tudi nekatere ustanove iz drugih držav članic<sup>176</sup>; odzvala se je le pri že omenjenem razpisu za izvedbo usposabljanja. Kot kažejo podatki, se URSZR v evropske projekte ne vključuje pogosto. Razlogov za to je verjetno več. Prvi so omejeni kadrovske viri in njihova preobremenjenost z drugimi nalogami. Ta vidik lahko povežemo z vprašanjem učinkovitega načrtovanja dela in nalog ter sposobnostjo povezovanja evropskih in nacionalnih vidikov VNDN v pristojni nacionalni organizaciji. Drugi razlog so zapleteni in dolgotrajni postopki prijave, kar lahko povežemo s pomanjkanjem motivacije pristojnih organov za pridobivanje sredstev, tudi zaradi zadostnih domačih sredstev.

Ob raziskovanju vključenosti različnih akterjev v evropske projekte na področju VNDN sem ugotovila, da nekatere izpostave URSZR (in tudi občine) sodelujejo v evropskih programih oziroma projektih v okviru pobude Interreg. Dejavnosti te pobude usklajuje Agencija RS za regionalni razvoj.<sup>177</sup> Nekaterne regionalne izpostave agencije so izpostave URSZR zaprosile za strokovno pomoč in sodelovanje pri projektih; npr. izpostava Murska Sobota je bila povabljen kot partner v projekt Mreža varstva pred katastrofami na območju tromeje (Avstrija–Slovenija–Madžarska), izpostava Nova Gorica pa sodeluje v projektu »Red Code«, katerega nosilec je Regionalna razvojna agencija za Severno Primorsko. Izpostave URSZR ob tem navajajo, da bi želele več usmeritev s strani vodstva URSZR za delo v okviru tega programa ter osrednje spremljanje tega področja. Poleg tega URSZR nudi strokovno podporo nekaterim drugim ustanovam, ki se prijavijo na razpise medregionalnega sodelovanja programa Interreg IIIA ali IIIB (npr. Podjetje za urejanje hudournikov in Triglavski narodni park v okviru projektov AV.IS – Informacijski

---

<sup>176</sup> Npr. povabilo italijanske civilne zaščite leta 2006 za sodelovanje pri prijavi na razpis za sofinanciranje pilotnih projektov čezmejnega sodelovanja na področju civilne zaščite ob naravnih nesrečah, Uradni list Evropskih skupnosti, 28. 7. 2006, C176/31.

<sup>177</sup> Agencija RS za regionalni razvoj je nacionalni organ za upravljanje in izvajanje programa v Sloveniji v čezmejnih programih INTERREG IIIA Slovenija–Italija in Slovenija–Avstrija, medtem ko v trilateralnem Sosedskem programu Slovenija–Madžarska–Hrvaška navedena agencija nastopa kot organ upravljanja, ki je odgovoren za celotno upravljanje in izvedbo programa. Agencija usklajuje dejavnosti partnerjev iz javnega in zasebnega sektorja na lokalni, regionalni, nacionalni in mednarodni ravni.

sistem za obiskovalce Alp o naravnih nevarnostih; DIS-ALP – Informacijski sistem za nesreče v alpskem območju idr.). Sodelovanje z navedenimi ustanovami je potekalo tudi v okviru šestega okvirnega programa EU za raziskave in razvoj, ki vključuje predvsem preventivne dejavnosti VNDN (npr. projekt Alp–Risk).

## 7.3. VEČJE NESREČE Z NEVARNIMI SNOVMI

### 7.3.1. Prilagajanje nacionalne politike

Slovenija je morala v procesu vključevanja v EU prilagoditi slovensko politiko tudi na področju nadzora nad nevarnostmi večjih nesreč z nevarnimi snovmi. Leta 1999 je bilo ob dvostranskem pregledu usklajenosti zakonodaje<sup>178</sup> ugotovljeno, da mora Slovenija do vstopa v EU v svoj pravni red prevzeti ustrezne evropske predpise s tega področja, konkretno Direktivo o nadzoru nad nevarnostmi večjih nesreč z nevarnimi snovmi (tako imenovana direktiva Seveso II)<sup>179</sup>, in zagotoviti njeno izvajanje.<sup>180</sup>

Slovenija je sledila razvoju politike na področju nesreč z nevarnimi snovmi v okviru mednarodnih organizacij, predvsem Združenih narodov (Konvencija o prekomejnih učinkih industrijskih nesreč<sup>181</sup>), vse od devetdesetih let prejšnjega stoletja. V procesu vključevanja v EU zato niso bile potrebne bistvene spremembe, šlo je za nadgradnjo obstoječe politike. Temeljna zahteva direktive Seveso II na področju načrtovanja je izdelava načrtov zaščite in reševanja za podjetja, ki so po direktivi razvrščena med vire/podjetja večjega tveganja za okolje. Slovenska zakonodaja je že pred prevzemom direktive Seveso II določala, da morajo podjetja, ki proizvajajo, skladiščijo, prevažajo ali v svojem proizvodnem procesu uporabljajo nevarne snovi, izdelati načrte zaščite in reševanja (notranje načrte); načrte morajo izdelati tudi občine, na območju katerih se nahajajo tovrstna podjetja (zunanji načrti). Direktiva Seveso II te načrte podrobneje opredeljuje in določa obveznosti med podjetjem in občino. Ugotovimo lahko, da gre za skladnost slovenske in evropske politike

---

<sup>178</sup> To področje je bilo v pristopnem procesu obravnavano v okviru delovne skupine za pripravo izhodišč za pogajanja za vstop Slovenije v EU s področja varstva okolja.

<sup>179</sup> Direktive spadajo med sekundarne pravne vire. Direktiva zavezuje države članice le, kar zadeva rezultat, ki ga je treba doseči, prepuščena pa jim je izbira oblike in metode za doseg tega rezultata. Direktive s sprejetjem in objavo torej ne postanejo samodejno del pravnega reda države članice, temveč to postanejo šele s predpisom, ki ga sprejmejo organi države članice. Državam direktiva navadno predpiše rok, v katerem morajo to storiti, in določi minimalne standarde, ki jih morajo države vnesti v svoj pravni red, vendar jim ne preprečuje, da ne bi same predpisale strožjih meril (Bartol, 2003: 12).

<sup>180</sup> Direktivo Seveso II morajo članice Evropske unije izvajati od 3. 2. 1999.

<sup>181</sup> Slovenija je h konvenciji pristopila leta 2001.

oziroma nadgradnjo nacionalne politike z evropskimi določili. Tudi inšpekcijski nadzor na tem področju je v Sloveniji že potekal, novi predpisi so zahtevali zgolj njegovo delno prilagoditev.

Tveganja za ljudi in okolje zaradi večjih nesreč z nevarnimi snovmi v Sloveniji obravnavajo predpisi s področja varstva okolja, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in ravnanja s kemikalijami. V Sloveniji sta bila v skladu z obstoječimi pristojnostmi in področjem dela določena glavna pristojna organa, odgovorna za prevzem in izvajanje direktive Seveso II, in sicer MOP in MO (URSZR in IRSVNDN). V nadaljevanju se osredotočam na dejavnosti, ki so v pristojnosti MO. URSZR je pristojni nacionalni organ za pripravo zakonodaje, na podlagi katere se izvaja vsebina direktive Seveso II, ki zadeva načrtovanje pripravljenosti za večje nesreče ter obveščanje in poročanje o večjih nesrečah. IRSVNDN izvaja inšpekcijski nadzor glede izvajanja zakonodaje iz pristojnosti URSZR.

### **7.3.2. Prevzem in izvajanje evropske zakonodaje**

Določila iz direktive Seveso II, ki so v pristojnosti URSZR, so bila prenesena v slovensko zakonodajo leta 2001 in 2002 s predpisi s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami: Uredbo o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja (Ur. l. RS, št. 3/02, 17/02) in Navodilom o obveščanju ob naravnih in drugih nesrečah (Ur. l. RS, št. 42/00, 103/01)<sup>182</sup>. Direktiva o spremembi direktive Seveso II<sup>183</sup> pa je bila v slovensko zakonodajo prevzeta z Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja (Ur. l. RS, št. 17/2006).

Uveljavljanje določil direktive Seveso II je za upravljavce podjetij večjega tveganja za okolje in upravne organe v Sloveniji pomenilo nov režim spremljanja obratovanja teh organizacij z vidika preprečevanja večjih nesreč in zmanjševanja njihovih posledic, za katerega je bil na obeh straneh na voljo omejen obseg znanj in izkušenj. Zaradi navedenega je Slovenija (pristojna nacionalna organa) v obdobju 2003–2005, tudi s finančno pomočjo programa Phare, izvedla naslednje dejavnosti<sup>184</sup>: tri pilotne študije oziroma analize večjih

---

<sup>182</sup> Navodilo je bilo izdano na podlagi Uredbe o organizaciji in delovanju sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja (Ur. l. RS, št. 45/1997).

<sup>183</sup> Direktiva Evropskega Parlamenta in Sveta 2003/105/ES o spremembi Direktive Sveta 96/82/ES o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč z nevarnimi snovmi.

<sup>184</sup> Poročilo Slovenije o izvajanju Direktive Sveta 96/82/ES o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi za obdobje 2003–2005. Ljubljana, september 2006, str. 2.

nesreč v treh obstoječih organizacijah; delavnice za pomoč upravljavcem podjetij večjega tveganja za okolje za uvedbo sistema obvladovanja varnosti, izdelavo varnostnih poročil in izdelavo načrtov zaščite in reševanja<sup>185</sup>; in delavnice za pomoč pristojnim službam na lokalni ravni za izdelavo zunanjih načrtov zaščite in reševanja. V obdobju 2001–2002 je bil v okviru Phare izveden tudi projekt na temo pripravljenosti na nesreče z nevarnimi snovmi v Sloveniji<sup>186</sup>, katerega cilj je bil pomoč pri prevzemu in načrtovanju izvajanja direktive Seveso II v naši državi. URSZR je vseskozi posebno pozornost namenjal občinam: izpostave URSZR so jim zagotavljale strokovno pomoč oziroma usklajevale dejavnosti za pripravo notranjih in zunanjih načrtov zaščite in reševanja ter postopkov obveščanja ob nesreči. Z obveznostmi lokalnih skupnosti na tem področju pa so bili na vsakoletnih posvetih seznanjeni tudi župani.<sup>187</sup>

Kot poudarja EK<sup>188</sup>, je temeljna zahteva direktive Seveso II na področju načrtovanja izdelava zunanjih načrtov zaščite in reševanja. V skladu z 11. členom direktive morajo države članice zagotoviti, da pristojni organi (v Sloveniji so to pristojni organi za zaščito in reševanje na občinski ravni) pregledajo, preizkusijo in po potrebi spremenijo in prilagodijo zadnjemu stanju zunanje načrte zaščite in reševanja, in sicer vsaj na tri leta. Skladno z določili pristopne pogodbe bi morala Slovenija vse obveznosti, ki izhajajo iz Direktive Seveso II, izpolniti z vstopom v EU 1. 5. 2004, vključno z izdelavo načrtov zaščite in reševanja, tako notranjih kot zunanjih. Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja (Ur. l. RS, št 3/2002) pa je roke za implementacijo direktive podaljšala; s tem je želela država zagotoviti dovolj časa za izvedbo nalog, predvsem tistih, ki se nanašajo na podjetja večjega vira tveganja za okolje. Podjetja so morala poslati ustrezne podatke pristojnim organom za izdelavo zunanjih (občinskih) načrtov zaščite in reševanja do 30. 7. 2004. Rok za izdelavo notranjih načrtov zaščite in reševanja se je podaljšal do 30. 1. 2005; do tega datuma naj bi zunanje načrte zaščite in reševanja izdelale tudi občine. Rok za implementacijo zakonodaje je bil torej, glede na zahteve EU, podaljšan za osem mesecev.

---

<sup>185</sup> Jeseni 2003 je bilo v sodelovanju z Gospodarsko zbornico Slovenije in obema ministrstvoma organiziranih deset delavnic za podjetja kot pomoč pri pripravi ocen tveganja in načrtov zaščite in reševanja v skladu z zahtevami direktive; poseben posvet je bil organizirani tudi na ravni občin

<sup>186</sup> Projekt Phare št.: PM.00.11.01/HZ Pripravljenost na nesreče z nevarnimi snovmi v Sloveniji (2002). Regional Environment Accession Project. Nethconsult - BKH Consulting Engineers. Naročnika sta bila Generalni direktorat EK za okolje, jedrsko varnost in civilno zaščito in Generalni direktorat EK za širitev, uporabnika MOP in MO, projekt so vodili tuji strokovnjaki z Irske, sodelovali so tudi predstavniki z lokalne ravni (Mestna občina Ljubljana) in podjetje Butan Plin.

<sup>187</sup> Dopis URSZR Evropski komisiji, št. 843-04-72/2001-42, 29. 5. 2006.

<sup>188</sup> Uradni opomin Komisije Evropskih skupnosti Sloveniji, št. SG-Greffe-(2007)D/201598, 23. 3. 2007.

Ko se je Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja (Ur. l. RS, št. 17/2006) leta 2006 spremenila, je bil rok za uskladitev s spremembami podaljšan do julija 2006.

EK v skladu s svojimi pristojnostmi bdi nad izvajanjem direktive Seveso II v državah članicah. Države članice morajo EK redno poročati o izvajanju direktive v obliki triletnih poročil. Leta 2004 je Evropska komisija odobrila poročilo držav članic o izvajanju direktive za obdobje 2000–2002; državam pristopnicam in kandidatkam pa je prvi vprašalnik poslala aprila 2004. Iz analize podatkov, ki so bili predstavljeni 2005, je razvidno, da je bilo izvajanje direktive v državah zelo pomanjkljivo.<sup>189</sup> Za Slovenijo je bilo ugotovljeno, da za nobeno od podjetij večjega tveganja za okolje ni bil izdelan zunanji načrt zaščite in reševanja. Skladno s tem je naša država marca 2006 prejela uradno opozorilo na nepopolno uporabo direktive v naši državi.<sup>190</sup> Gre predvsem za pomanjkljivosti pri izvajanju 11. člena direktive Seveso II; sicer pa je bilo v celotni Evropski uniji brez zunanjih načrtov še vedno 50 % podjetij. URSZR je na omenjeno opozorilo EK poslal pojasnilo, da so bili roki za implementacijo določil direktive v slovenski pravni red podaljšani, in sicer za izdelavo zunanjih načrtov zaščite in reševanja do konca januarja 2005. Po podatkih IRSVNDN je bilo maja 2006 od zahtevanih 20 zunanjih načrtov zaščite in reševanja podjetij izdelanih le šest načrtov. To sicer kaže na izboljšanje stanja glede na leto 2004 oziroma 2005, vendar še vedno na nepopolno implementacijo direktive.<sup>191</sup>

V rednem poročilu o izvajanju direktive Seveso v Sloveniji za obdobje 2003–2005<sup>192</sup>, ki je bilo poslano EK septembra 2006, so bili podatki o zunanjih načrtih zaščite in reševanja dejansko bistveno boljši, saj le sedem podjetij večjega tveganja za okolje ni izdelalo ustreznih zunanjih načrtov. Kljub temu je Slovenija marca 2007 od EK prejela uradni opomin<sup>193</sup> zaradi domnevnega neizpolnjevanja obveznosti naše države iz 11. člena direktive Seveso II. Opomin je temeljil na podatkih, ki so jih imele na voljo pristojne službe EK, v največji meri pa je šlo za vprašanje razhajanja med podatki o stanju na tem področju iz maja 2006 (ko je URSZR odgovoril na zgoraj omenjeno opozorilo EK in navedel, da ima zunanje načrte zaščite in reševanja šest od 20 podjetij, kar predstavlja 30 % zahtevanih primerov) in podatki, ki jih je septembra 2006 Slovenija navedla v poročilu za

<sup>189</sup> Leta 2002 je imelo v državah članicah EU le 34 % (1129 od 3278) podjetij večjega tveganja za okolje zunanji načrt zaščite in reševanja.

<sup>190</sup> Dopis Evropske komisije – Generalnega direktorata okolje, št. ENV A.2/HL/ap/D(2006)3337, 27. 3. 2006.

<sup>191</sup> Dopis URSZR Evropski komisiji, št. 843-04-72/2001-42, 29. 5. 2006.

<sup>192</sup> Poročilo Slovenije o izvajanju Direktive Sveta 96/82/ES o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi za obdobje 2003-2005. Ljubljana, september 2006.

<sup>193</sup> Uradni opomin Komisije Evropskih skupnosti Sloveniji, št. SG-Greffe-(2007)D/201598, 23. 3. 2007.

obdobje 2003–2005 (podatek, da ima načrt 19 od 26 podjetij<sup>194</sup> oziroma 71,3 % zahtevanih primerov).

IRSVND je po sprejetju nacionalne zakonodaje in po izteku rokov za pripravo načrtov zaščite in reševanja izvedel nadzor nad izvrševanjem obveznosti podjetij in upravnih organov. Nadzor je bil najprej izveden v podjetjih (leta 2004 in 2005), kjer so inšpektorji preverjali stanje izdelanih notranjih načrtov in posredovanje potrebnih informacij občinam za izdelavo zunanjih načrtov. V letih 2005 in 2006 so inšpektorji izvajali nadzor v občinah in preverjali stanje izdelanih zunanjih načrtov. Razlika med podatki, navedenimi v dopisu EK (maj 2006), in podatki, navedenimi v poročilu za obdobje 2003–2005 (september 2006), je nastala, ker so bili do priprave poročila (september 2006) že zbrani vsi podatki o stanju načrtov za leto 2005. Stanje glede načrtov se medtem tudi izboljšalo, tako da so bili maja 2007 izdelani vsi notranji in zunanji načrti zaščite in reševanja za vsa prijavljena podjetja večjega tveganja za okolje v Sloveniji (trenutno 24 podjetij). URSZR je v dopisu tudi izrazil mnenje, »da je ob upoštevanju zgoraj navedenih pojasnil mogoče ugotoviti, da je Republika Slovenija izpolnila vse obveznosti v zvezi z izdelavo načrtov za ukrepanje ob nesrečah iz Direktive Sveta 96/82/ES z dne 9. decembra 1996 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi in sprememb Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2003/105/ES z dne 16. decembra 2006«. <sup>195</sup>

#### 7.4. ONESNAŽENJE MORJA

Obveznosti, ki so jih države na področju onesnaženja morja sprejele z vstopom v EU, izhajajo predvsem iz odločbe o vzpostavitvi okvira Skupnosti za sodelovanje na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja iz leta 2000<sup>196</sup>. Za izvajanje določil te odločbe naj bi države članice izvedle pet sklopov dejavnosti.<sup>197</sup>

Prvi sklop se nanaša na pregled nacionalne politike na področju onesnaženja morja, še posebej glede pogojev nudenja pomoči drugim državam članicam. Drugič, države naj bi

---

<sup>194</sup> Število podjetij se je medtem povečalo.

<sup>195</sup> Gradivo Ministrstva za obrambo za uvrstitev na sejo Vlade RS, št. 542-12/2007-5, 15. 5. 2007.

<sup>196</sup> Odločba št. 2850/2000/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2000 o vzpostavitvi okvira Skupnosti za sodelovanje na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja

<sup>197</sup> Priloga I k Odločbi št. 2850/2000/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2000 o vzpostavitvi okvira Skupnosti za sodelovanje na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja; Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation. Dostopno na: [http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/enlargement\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/enlargement_en.htm) (13. 6. 2005).

določile pristojni nacionalni organ (nacionalne organe) za izvajanje odločbe in razmerja med njimi (delitev pristojnosti, pretok informacij) ter o tem obvestile EK.

Tretji sklop obsega zagotavljanje podatkov v informacijski sistem Skupnosti (CIS). Države članice naj bi vzpostavile nacionalne spletne strani ali povezavo med več relevantnimi spletnimi stranmi in ustrezen sistem zbiranja in osveževanja podatkov, tako iz javnega kot zasebnega sektorja. Nacionalne spletne strani kot del sistema CIS naj bi vsebovale: predstavitev pristojnih nacionalnih organov in povezav med njimi, vključno s kontaktnimi točkami, na katere se je treba obrniti ob nesreči onesnaženja morja; splošne informacije o osebju, enotah in opremi za odziv na nesrečo; ter podatke o pogojih nudenja pomoči drugim državam. Poleg tega naj bi države članice v šestih mesecih od začetka veljavnosti odločbe EK zagotovile druge potrebne informacije, ki bi jih vključili v nevezano operativno brošuro Skupnosti; o vseh spremembah naj bi sproti obveščale EK.

Peta, ključna obveznost oziroma možnost, ki izhaja iz okvira Skupnosti, pa je bila sodelovati pri izvajanju ukrepov okvira na teh področjih: usposabljanje in informiranje (tečajji, delavnice, izmenjava strokovnjakov, vaje, informacijski sistem); izboljšanje tehnik in načinov ukrepanja (pilotni projekti); podpora in informacijski ukrepi (konference idr.); mobilizacija strokovnega znanja (ob izrednih dogodkih). Odločba nadalje določa, da naj bi se vsak posamezni ukrep izvedel v tesnem sodelovanju s pristojnimi organi na nacionalnih, regionalnih in lokalnih ravneh držav članic; države za izvajanje vseh navedenih aktivnosti zagotovijo tudi ustrezna finančna sredstva. Obveznost držav članic je bila tudi sodelovati v upravljalnem odboru za onesnaženje morja. Obveznosti, ki se nanašajo na nesreče onesnaženja morja in izhajajo iz mehanizma CZ EU, so predstavljene v poglavju 6.2.2.

Če pogledamo prvi sklop, vpliv evropske politike na nacionalno na področju onesnaženj morja, lahko ugotovimo, da vzpostavitev okvira Skupnosti kot celovitega instrumenta na ravni EU ni imela neposrednega vpliva na slovensko nacionalno politiko. Pri odzivu oziroma ukrepanju ob tovrstnih nesrečah, pri katerem sodeluje tudi URSZR, spremembe nacionalne politike zaradi prilagajanja EU niso bile potrebne. Obstoječi načrt zaščite in reševanja ob nesreči na morju, ki predvideva usklajeno ukrepanje vseh pristojnih organov ob nesreči, vključno z URSZR, se ni spremenil. Načrt že upošteva specifičnost pomorske zakonodaje, tudi v mednarodnem okviru.

Glede delitve pristojnosti smo že ugotovili, da je za področje onesnaženja morja v Sloveniji pristojen MOP v sodelovanju z Upravo za pomorstvo Ministrstva za promet; za



del, ki se nanaša na fazo ukrepanja ob nesrečah onesnaženja morja<sup>198</sup>, pa URSZR. Obstoječe upravne organizacije so morale tudi zagotoviti nacionalnega predstavnika z ustreznim strokovnim znanjem in poznavanjem področja za sodelovanje v upravljalnem odboru EK za onesnaženje morja. Skladno z delitvijo pristojnosti je bil slovenski predstavnik iz MOP, predstavnik URSZR pa je na sestankih odbora sodeloval po potrebi.

Ena pomembnejših obveznosti držav članic je vzpostavitev nacionalne spletne strani, ki bi bila povezana v sistem CIS in bi vsebovala relevantne podatke za področje nesreč onesnaženja morja. S spletne strani CIS<sup>199</sup> je razvidno, da je nacionalne spletne strani vzpostavila večina držav članic, obveznosti ni izpolnilo le pet držav, med njimi Slovenija. Za našo državo lahko rečemo, da so določeni podatki na voljo, vendar ti niso objavljeni na enotni nacionalni spletni strani. Kot že navedeno, je bil v Sloveniji določen pristojni nacionalni organ, kot operativna kontaktna točka za sprejem obvestil o nesrečah pa deluje Center za obveščanje Republike Slovenije<sup>200</sup>. Informacije o osebju, enotah in opremi za odziv na nesrečo onesnaženja morja, ki naj bi vključevali pogoje nudenja pomoči drugi državi (javna in zasebna sredstva), na spletni strani niso na voljo, Slovenija niti ni zagotovila podatkov za operativno brošuro Skupnosti. Na sestanku odbora za onesnaženje morja novembra 2004 je EK posebej opozorila države, da poskrbijo za delovanje informacijskih sistemov CIS in CECIS. Slovenija je ena od držav, ki še ni vzpostavila spletne strani, niti se ni vključila v sistem CIS, medtem ko se je polno vključila v sistem CECIS.<sup>201</sup>

Glede izvajanja ukrepov okvira Skupnosti kot petega sklopa obveznosti sem ugotovila, da so predstavniki URSZR sodelovali v posameznih dejavnostih, npr. delavnicah in vajah (EU-MAREX 2004), Center za obveščanje RS pa je izvajal naloge operativne kontaktne točke. Glede na to, da URSZR ni nosilni organ za to področje, lahko sklenemo, da je sodeloval v skladu s svojimi pristojnostmi in zmožnostmi.

Glede sodelovanja Slovenije pri odzivu na nesreč onesnaženja morja na evropski ravni pa pogledimo primer iz leta 2006, ko je Libanon zaprosil EU (prek MIC) za pomoč pri obvladovanju onesnaženja libanonskega morja. Od MIC je prošnjo prejela tudi Slovenija (Center za obveščanje RS kot nacionalna kontaktna točka). V nadaljevanju je potekalo

---

<sup>198</sup> Ta vidik v veliki meri pokriva mehanizem CZ EU, ki je podrobneje obravnavan v poglavju 6.2.2.

<sup>199</sup> Spletna stran CIS. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/environment/civil/marin/cis/cis\\_index.htm](http://ec.europa.eu/environment/civil/marin/cis/cis_index.htm) (26. 5. 2007).

<sup>200</sup> Center deluje v okviru URSZR in je tudi kontaktna točka za mehanizem CZ EU. Slovenija je ena redkih držav, kjer je kontaktna točka za obe področji ista, kar predstavniki URSZR ocenjujejo kot dobro rešitev (URSZR. Poročilo o službenem potovanju v tujino, št. 870-00-1/2004-10, 12. 2. 2004).

<sup>201</sup> URSZR. Poročilo o službenem potovanju v tujino, št. 870-00-1/2004-98, 15. 11. 2004.

usklajevanje možnega odziva – nudenja pomoči na nacionalni ravni med MOP in URSZR ter nekaterimi drugimi ustanovami. Slovenski strokovnjak je s Skupnim raziskovalnim centrom EK sodeloval pri analizi satelitskih posnetkov. Čeprav Slovenija ni imela na voljo materialnih sredstev ali intervencijskih ekip, se je pokazalo, da se v nujnih primerih na nacionalni ravni lahko vzpostavi učinkovita medresorska koordinacija in hitra izmenjava informacij.

## **7.5. SKLEPNE UGOTOVITVE**

Kot smo ugotovili, je temeljni okvir za sodelovanje med državami kandidatkami in članicami ter EU na področju VNDN funkcionalno usklajevanje nacionalnih sistemov. Glede prenosa evropske politike VNDN na nacionalno raven in njenega izvajanja lahko ugotovimo, da je slovenska politika, kot se odraža v zakonskih in drugih ključnih dokumentih, skladna s splošno politiko EU na tem področju. Ugotovitev temelji na analizi dokumentov od leta 1994 do 2006, ki kažejo, da je slovenska politika sledila evropskim usmeritvam postopoma, v širšem sklopu vključevanja v mednarodne organizacije in integracije. Pomembno je poudariti, da proces prilagajanja ni pomenil spreminjanja bistva slovenske politike, saj EU ne predpisuje enotnega modela, niti ni šlo za prevzem morebitnih modelov iz zahodnoevropskih držav. Prilagajanje je pomenilo skladnost v smislu lažjega sodelovanje med državami članicami EU in institucijami EU na dogovorjenih področjih skupnega interesa. Nadalje lahko ugotovimo, da je splošna skladnost politik in temeljnih usmeritev pomembna, vendar še ne zagotavlja nujno njihovega izvajanja; treba je krepiti možnosti operativnega sodelovanja in po potrebi izvesti določene prilagoditve.

Z vidika spremenljivke 3, ki jo opredeljujeta kazalca izvajanje evropske zakonodaje in sodelovanje v dejavnostih EU, lahko ugotovimo naslednje. URSZR je v obdobju vključevanja v EU sodeloval v vseh dejavnostih na področju VNDN, odprtih za države kandidatke; v primerjavi z drugimi kandidatkami zelo uspešno, saj je bila k določenim dejavnostim povabljena le naša država. Poleg tega je Slovenija izvedla projekt na temo približevanja držav kandidatk EU. Prilagajanje, ki je bilo potrebno v tem obdobju, se nanaša predvsem na obvladovanje povečanega obsega dela, tako z organizacijskega kot vsebinskega vidika (evropska razsežnost povezovanja in delovanja).

Od leta 2004 se Slovenija kot država članica EU polno vključuje v dejavnosti na področju VNDN oziroma civilne zaščite. Teh je v primerjavi z obdobjem pred letom 2004 bistveno več, delno zaradi spremenjenega statusa Slovenije, v precejšnji meri pa zaradi povečanja pomena tega področja na ravni EU. Na podlagi analize lahko ugotovimo, da je URSZR uspešno sodeloval v dejavnostih na področju civilne zaščite, predvsem v mehanizmu CZ EU (podatki o razpoložljivih virih na področju CZ; program usposabljanja in izmenjave strokovnjakov; informacijsko-komunikacijski sistem), na nekaterih področjih (predvsem pri sodelovanju v intervencijah znotraj in zunaj EU) pa bodo še potrebne prilagoditve. Poleg tega je URSZR zagotavljal redno udeležbo na sestankih Odbora za civilno zaščito in v strokovnih skupinah. Primanjkljaj pa je opaziti pri prijavih na razpise projektov EU; razlogi za to so večplastni, ključna pa sta dva. Prvi so predvsem omejeni kadrovske viri URSZR, kar lahko povežemo z vprašanjem učinkovite organizacije dela, drugi pa zapleteni in dolgotrajni postopki prijave in črpanja sredstev, ki ob zadostnih domačih sredstvih ne vzpodbujajo črpanja evropskih sredstev. Z obema težavama se srečujejo tudi v drugih državah članicah.<sup>202</sup>

Na področju nadzora nad nevarnostmi nesreč z nevarnimi snovmi lahko ugotovimo, da pri prevzemanju evropske politike na tem področju ni šlo za bistveno spremembo nacionalne politike, ampak za njeno nadgradnjo; zato tudi pri prevzemu evropske zakonodaje (direktive Seveso II) v slovenski pravni red ni bilo pričakovati večjih težav. Pristojna nacionalna organa sta zagotavljala pomoč pri postopnem prilagajanju vseh akterjev novim predpisom oziroma povečevanju njihove zmožnosti za implementacijo direktive, izveden je bil tudi projekt medinstitucionalnega sodelovanja. Kljub temu pa je Slovenija leta 2006 prejela uradno opozorilo zaradi nepolnega izvajanja direktive, ki mu je leta 2007 sledil še uradni opomin. Čeprav je bil neposredni povod za opomin očitno nesporazum pri interpretaciji podatkov, ne moremo zaključiti, da so se državni in občinski upravni organi ter pristojni inšpekcijski organ povsem prilagodili EU. Pristojen nacionalni organ ni poskrbel za pravočasen prevzem direktive Seveso II v slovenski pravni red oziroma je roke za implementacijo podaljšal za osem mesecev, s čimer je želel podjetjem in občinam zagotoviti dovolj časa za izvedbo obveznosti. Vendar tudi to ni prispevalo k pravočasni pripravi zunanjih načrtov zaščite in reševanja. O popolni implementaciji direktive na tem področju tako pristojni inšpekcijski organ (IRSVNDN) poroča šele 1. 5.

---

<sup>202</sup> Iz razprave na sestanku generalnih direktorjev CZ EU. Lahti, 27.–29. 9. 2007.

2007, to je tri leta po roku. Kot navajajo pristojni<sup>203</sup>, je bil razlog za zamudo predvsem neizkušenost, v začetni fazi (transpozicija) pa delno tudi proces vzpostavljanja koordinacije med pristojnima nacionalnima organoma. Morda pa bi lahko k pravočasni izdelavi načrtov zaščite in reševanja prispeval tudi poostren inšpekcijski nadzor IRSVNDN. Druge obveznosti iz direktive Seveso II je URZSR uspešno izvedel: sodeloval je pri priprava poročila o izvajanju direktive za obdobje 2003–2005, v skladu s sistemom MARS poročal o večjih nesrečah z nevarnimi snovmi v Sloveniji; predstavnik URSZR se je tudi udeleževal zasedanj komitološkega odbora za direktivo Seveso II.

Na področju onesnaženja morja – v delu, ki se nanaša na delovno področje URSZR – je analiza pokazala, da vzpostavitev okvira Skupnosti na področju onesnaženja morja ni zahtevala spremembe nacionalne politike. URSZR je zagotovil kontaktno točko za sprejemanje obvestil o nesrečah onesnaženja morja (Center za obveščanje RS), s svojimi predstavniki sodeloval v vajah in zagotavljal tudi delovanje sistema CECIS, ki sicer ne sodi v neposredno v navedeni okvir, posredno pa prek mehanizma CZ EU omogoča izmenjavo informacij o pomoči tudi ob nesrečah onesnaženja morja. Glede na to, da za vključitev v sistem CIS ni bilo pobude s strani nacionalnega pristojnega organa, tudi URSZR ni prispeval podatkov za spletno stran tega sistema. Neizpolnjevanje obveznosti lahko na nacionalni ravni povežemo z vprašanjem medresorske koordinacije, na evropski ravni pa s spreminjajočo se ureditvijo na tem področju.

---

<sup>203</sup> Intervju z vodjo Oddelka za načrtovanje, URSZR, Ljubljana, 6. 6. 2007.

## 8. ORGANIZACIJSKE IN FUNKCIONALNE PRILAGODITVE OBČINSKIH UPRAV

Pri preučevanju organizacijskih in funkcionalnih prilagoditev slovenskih občinskih uprav na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sistemu EU sem izhajala iz značilnosti slovenskega sistema VNDN in delitve pristojnosti med državno in lokalno ravni.<sup>204</sup> Poleg tega je treba ponovno poudariti, da je področje VNDN v pristojnosti držav članic, EU izvaja le podporne, dopolnilne in usklajevalne dejavnosti.

Pri izboru vzorca občin sem upoštevala dve merili. Prvo so geografske danosti in ocene ogroženosti pred nesrečami (vključene so občine, na območju katerih so možne večje nesreče z nevarnimi snovmi, nesreče na morju in druge večje nesreče, npr. poplave, potres), drugo pa velikost slovenskih občin in njihova različna upravna organiziranost za področje VNDN. Za skoraj celotno območje Slovenije so značilne majhne občine in majhne občinske uprave. Kot merilo za velikost sem v delu uporabila število zaposlenih v občinski upravi (po metodologiji, ki so jo v svoji raziskavi uporabili Pinterič et. al. (2004: 266–267)): mikro občine (do 5 zaposlenih), majhne občine (6–10 zaposlenih), srednje velike (11–25), velike (26–50), makro občine (51 in več). Pri izboru vzorca občin sem izhajala iz predpostavke, da je za večino mikro in majhnih občin pričakovati podobno situacijo, razlike je pričakovati pri občinskih upravah večjih občin. V analizo vzorca petih slovenskih občinskih uprav sem zato vključila le eno majhno občino (Dobrna – 8 zaposlenih), eno srednje veliko občino (Šmarje pri Jelšah – 25), dve občini sta makro občini (Mestna občina Celje – 127 in Mestna občina Koper – 130), makro občina pa je tudi Mestna občina Ljubljana, ki je hkrati prestolnica države in največja slovenska občina (550 zaposlenih). Za pridobitev podatkov sem izvedla ustne in/ali pisne intervjuje s pristojnimi za VNDN v navedenih petih občinah. V MO Ljubljana in občini Dobrna sem izvedla intervjuje tudi z uslužbenci, pristojnimi za mednarodno sodelovanje oziroma sodelovanje v EU.

---

<sup>204</sup> Pristojnosti državne in lokalne ravni so podrobneje predstavljene v 4. poglavju. Na tem mestu naj le ponovim, da je državna raven primarno odgovorna za izvajanje mednarodnega sodelovanja in sodelovanja Slovenije z EU; lokalna raven se vključuje na svoji ravni. Država je pristojna za oblikovanje nacionalne politike, skrbi tudi za njeno skladnost z evropsko. Pristojni državni organi prav tako skrbijo za prevzemanje evropske zakonodaje, medtem ko je implementacija v precejšnji meri v pristojnosti občin, odvisno od posameznih področij. Poleg tega je država pristojna za oblikovanje nacionalne zakonodaje, ki vključuje tudi rešitve, potrebne za uspešno delovanje v okviru EU; v tem procesu sodeluje tudi lokalna raven. Pomemben vidik je tudi nudenje pomoči drugim državam ob naravnih in drugih nesrečah, ki je po sedanji zakonodaji v pristojnosti države, v posameznih elementih pa sodeluje tudi lokalna raven.

## 8.1. ORGANIZACIJSKE PRILAGODITVE

### 8.1.1. Upravne organizacije za zadeve Evropske unije

Kot smo ugotovili v četrtem poglavju, se upravna organiziranost področja VNDN v slovenskih občinah zelo razlikuje, različne pa so tudi organizacijske oblike za zadeve EU. Za uspešno izvajanje nalog s področja evropskih zadev je v občinskih upravah ključno sodelovanje med vsebinsko pristojnimi organizacijskimi enotami za VNDN in organizacijskimi enotami za zadeve EU, zato v nadaljevanju analiziram oboje.

V občinski upravi **Mestne občine Ljubljana** je za izvajanje nalog na področju VNDN organiziran Oddelek za zaščito, reševanje in civilno obrambo s 13 zaposlenimi. Oddelek je v okviru svojih nalog vpet tudi v mednarodne dejavnosti mestne uprave s svojega delovnega področja. Kar zadeva vstop Slovenije v EU, je strokovni delavec oddelka ocenil<sup>205</sup>, da le-ta ni imel bistvenega vpliva na organizacijsko strukturo oddelka; za vsebinsko spremljanje evropskih zadev pa so v oddelku določili enega uslužbenca.

Za področje mednarodnega sodelovanja, vključno z EU, je v Mestni občini Ljubljana organizirana Služba za mednarodne odnose; v vsaki organizacijski enoti (službi, oddelku) pa je določena kontaktna oseba za zadeve EU. Naloga službe je usklajevanje in vodenje dejavnosti mestne uprave v EU in drugih mednarodnih skupnostih in združenjih.<sup>206</sup> Služba je bila ustanovljena leta 2000 zaradi vse bolj intenzivnega vključevanja v mednarodne dejavnosti, tudi v okviru EU.<sup>207</sup> Ljubljana je kot prestolnica države vključena v vrsto mednarodnih povezav, mrež in pobud, z vstopom v EU se je število še povečalo (Zveza prestolnic držav Evropske unije, Zveza večjih evropskih mest idr.). Na področju zaščite in reševanja je Mestna občina Ljubljana član Združenja za varstvo pred nesrečami lokalnih skupnosti, ki združuje glavna/večja svetovna mesta.<sup>208</sup> Z načrtovano reorganizacijo občinske uprave (2007) naj bi zaradi naraščajočih potreb ustanovili posebno službo za investicije in zadeve EU.<sup>209</sup>

---

<sup>205</sup> Intervju s strokovnim delavcem Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo Mestne občine Ljubljana, Ljubljana, 20. 6. 2006.

<sup>206</sup> Informacije s spletne strani Mestne občine Ljubljana. Dostopno na: <http://www.ljubljana.si/si/mol/mestna-uprava/smo/izkaznica> (20. 5. 2007).

<sup>207</sup> Pred tem je naloge mednarodnega sodelovanja izvajala organizacijska enota, odgovorna tudi za protokol.

<sup>208</sup> LACDE – Local Authorities Confronting Disasters.

<sup>209</sup> Telefonski intervju s predstavnico Službe za mednarodne odnose mestne uprave Mestne občine Ljubljana, 5. 6. 2007.

Služba za mednarodne odnose skrbi za pridobivanje informacij s področja EU (razpisi, druge dejavnosti) in služi kot informacijsko središče za celotno občinsko upravo; ne pokriva pa sistematično vseh vsebinskih področij. Informacije pridobiva predvsem od Slovenskega poslovnega in raziskovalnega združenja<sup>210</sup> in Skupnosti občin Slovenije. Prejete informacije služba razpošlje v vse oddelke in službe občinske uprave, v kratkem pa jih bodo začeli objavljati tudi na spletni strani. Kar zadeva informacije s področja zaščite in reševanja oziroma VNDN, jih v glavnem na svojo pobudo pridobiva Oddelek za zaščito, reševanje in civilno obrambo in o izvedenih dejavnostih obvešča Službo za mednarodne odnose.

V **Mestni občini Celje** pokriva področje VNDN strokovni sodelavec, ki je vodja in edini zaposleni v Centru za zaščito, reševanje in civilno obrambo. Za področje evropskih zadev je okviru Oddelka za okolje in prostor ter komunalo organiziran tudi Sektor za prostorsko načrtovanje in evropske zadeve. Vendar sektor spremlja le evropske zadeve in vodi projekte EU s področja okolja, prostora in komunale, ne predstavlja pa informacijskega središča za evropske zadeve za celotno občinsko upravo. Za ostala področja ni sistemskih rešitev, organizacijske enote so same odgovorne za pridobivanje informacij in sodelovanje v dejavnostih EU.

Kar zadeva vstop Slovenije v EU, le-ta na organizacijo občinske uprave na področju VNDN ni imel bistvenega vpliva; delno se je povečal obseg dela. Kot ugotavlja predstavnik Mestne občine Celje, občine v Sloveniji (razen Ljubljane in morda še katere večje občine) nimajo ne organizacijskih ne kadrovskega zmožnosti za sodelovanje v zadevah EU, saj komaj zagotavljajo izvajanje nacionalne zakonodaje. Poleg tega predstavlja težavo tudi dejstvo, da je področje VNDN v občinah v veliki meri odvisno od politične volje županov.

V okviru občinske uprave **Mestne občine Koper** je organizirana Služba za zaščito, reševanje in civilno obrambo, ki zaposluje dva javna uslužbenca. V občinski upravi deluje tudi Projektna pisarna za spremljanje zadev EU. Pisarna je osrednje informacijsko središče in usklajuje evropske zadeve za celotno občinsko upravo. Ob razpisu projekta na področju VNDN ali vabilu k sodelovanju pri projektu pisarna o tem obvesti Službo za zaščito, reševanje in civilno obrambo (ki razpisov samostojno ne spremlja) in tudi nudi strokovno pomoč pri prijavi na razpis. Ob vstopu v EU v občinski upravi Mestne občine Koper na

---

<sup>210</sup> SBRA – Slovenian Business and Research Association.

področju VNDN ni bilo sprememb v organizacijskem smislu, vsebinsko področje spremlja pristojna služba, posebnih usmeritev občine ni bilo.

V občini **Šmarje pri Jelšah** je za področje zaščite in reševanja organizirana Služba za civilno zaščito in požarno varnost. V službi sta zaposlena uslužbenca, ki po dogovoru med župani pokrivata območje šestih občin (Šmarje pri Jelšah, Rogaška Slatina, Rogatec, Podčetrtek, Kozje, Bistrica ob Sotli). Dejansko to pomeni 0,33 strokovnega delavca na občino, zaradi racionalizacije in združitve sredstev šestih občin pa je učinek večji, kot bi bil po matematičnem izračunu. Glede organizacijske strukture lahko ugotovimo, da so v občinski upravi zaradi povečanega obsega dela (delno zaradi izvajanja nacionalne zakonodaje, delno tudi zakonodaje, prevzete iz evropskega pravnega reda) na področju zaščite in reševanja leta 2004 zaposlili dodatnega uslužbenca. Pri tem je zelo pomembna podpora županov vseh šestih občin, ki se zavedajo pomembnosti ustreznega varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, predvsem zaradi turistične naravnosti območja. Zaradi kadrovskih omejitev občine Posotelja ne zmorejo same slediti razpisom EU, zato so ustanovile razvojno agencijo Sotla, ki potencialnim prijaviteljem nudi tudi strokovno-tehnično pomoč pri prijavi na projekte.

**Občina Dobrna** za področje VNDN nima zaposlenega uslužbenca, naloge na tem področju opravlja zunanji strokovni sodelavec. Občina na tem področju izvaja le obveznosti iz nacionalnih predpisov, ki so predmet inšpekcijskega nadzora, v druge dejavnosti se ne vključuje. Za zadeve EU je v občini Dobrna od začetka 2007 zaposlen uslužbenec, ki je (poleg nekaterih drugih nalog) odgovoren za spremljanje evropskih razpisov in drugih dejavnosti EU. To področje so želeli bolj sistemsko urediti, saj je pred tem področje EU zadev po posameznih področjih pokrivalo več zaposlenih. Občina Dobrna se je že uspešno prijavila na več razpisov EU, vendar ne s področja VNDN, ki ga zaradi kadrovskih omejitev niti ne uspejo spremljati.

Zaradi razdrobljenosti in majhnosti slovenskih občin je zelo pomembno njihovo združevanje v krovne organizacije, ki lažje zastopajo interes občin v odnosu do države in drugih subjektov. V Sloveniji se občine združujejo v dve **reprezentativni organizaciji**: Združenje občin Slovenije in Skupnost občin Slovenije. V kontekstu magistrskega dela nas zanima predvsem, kakšno vlogo imata združenji na področju evropskih zadev.

**Združenje občin Slovenije** (v nadaljevanju ZOS) nudi in organizira strokovno podporo lokalnim skupnostim v procesu prilagajanja pravnemu redu EU: glede na potrebe lokalnih skupnosti organizira seminarje, posvete, delovna srečanja; izvaja usposabljanja in



druge projekte; deluje pa tudi kot informacijsko središče ter se povezuje s sorodnimi organizacijami, ustanovami in združenji v okviru države in zunaj nje (Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope, Odbor regij pri EU).<sup>211</sup>

**Skupnost občin Slovenije** (v nadaljevanju SOS) je največje reprezentativno združenje lokalnih skupnosti v Sloveniji, ki šteje 145 občin članic.<sup>212</sup> SOS se zaveda posledic vključitve Slovenije v EU, saj ocenjuje<sup>213</sup>, da naj bi dve tretjini vseh predpisov EU izvajale prav lokalne skupnosti. SOS se zaveda tudi potrebe po izboljšanju poznavanja EU in možnosti črpanja evropskih sredstev. Skladno s tem izvaja ustrezna izobraževanja (delovne posvete, seminarje na aktualne teme). Od 2006 izdaja Evropreglednik z novicami o EU (tudi o razpisih projektov na nekaterih področjih, VNDN doslej še ni bilo vključeno), ki se nanašajo na delovanje lokalnih skupnosti. Strokovne pomoči pri prijavih na projekte SOS zaradi omejenih kadrovskih virov (štirje zaposleni) ne zagotavlja; po potrebi za posamezna izobraževanja najamejo podjetje, ki se profesionalno ukvarja s tem področjem. V okviru SOS deluje tudi delovna skupina za zaščito in reševanje. Delovna skupina je bila ustanovljena junija 2005 z namenom, da bi bile občine bolj vključene v proces oblikovanja zakonodaje s področja VNDN ter bi medsebojno usklajeno delovale z namenom izboljšanja sodelovanja z državno upravo.<sup>214</sup>

### 8.1.2. Horizontalna in vertikalna koordinacija

Koordinacija evropskih zadev na področju VNDN lahko poteka na dveh ravneh: horizontalno med občinami oziroma v okviru reprezentativnih združenj ter vertikalno med občinami oziroma reprezentativnimi združenji in državnimi oziroma drugimi ustanovami. Glede na vsebino se lahko nanaša na proces priprave zakonodaje ali usklajevanje izvajanja dejavnosti.

Ugotovimo lahko, da horizontalno povezovanje med občinami na področju VNDN v **procesu priprave stališč in usklajevanja zakonodajnih in drugih aktov EU** ni vzpostavljeno. Reprezentativni združenji (ZOS in SOS) na tem področju ne igrata

---

<sup>211</sup> Spletna stran Združenja občin Slovenije. Dostopno na: <http://www.zdruzenjeobcin.si/predstavitev/predstavitev.asp> (20. 5. 2007).

<sup>212</sup> Spletna stran Skupnosti občin Slovenije. Dostopno na: <http://www.skupnostobcin.si/skupnost.html> (20. 5. 2007).

<sup>213</sup> Poročilo o delu Skupnosti občin Slovenije za leto 2004. Maribor, april 2005. Dostopno na: [www.skupnostobcin.si](http://www.skupnostobcin.si) (20. 5. 2007).

<sup>214</sup> Poročilo o delu Skupnosti občin Slovenije za leto 2005. Maribor, april 2006. [www.skupnostobcin.si](http://www.skupnostobcin.si) (20. 5. 2007).

pomembnejše vloge, saj nista sistematično vključeni v evropske procese na posameznih delovnih področjih, ampak se primarno vključujeta v delo na krovnem področju v okviru Odbora regij EU. Analiza zapisnikov delovne skupine za zaščito in reševanje pri SOS tudi kaže, da se ta delovna skupina primarno posveča vključevanju v proces oblikovanja nacionalne zakonodaje, ne pa tudi zakonodaje EU, saj na nobenem od sestankov doslej niso bile neposredno obravnavane evropske zadeve. To je povsem razumljivo z vidika pristojnosti lokalnih skupnosti, ki se v proces vključijo na povabilo državnih organov; poleg tega pa nacionalna zakonodaja sledi usmeritvam oziroma politiki EU in lokalne skupnosti skozi proces priprave nacionalne zakonodaje sodelujejo tudi pri oblikovanju rešitev, ki lahko omogočajo povečano sodelovanju lokalnih skupnosti v dejavnostih EU.

Kar zadeva vertikalno koordinacijo evropskih zadev med pristojnim državnim organom (URSZR) in občinami v procesu priprave stališč in usklajevanja zakonodajnih in drugih aktov, lahko ugotovimo, da je vzpostavljen splošen mehanizem usklajevanja. Občine imajo možnost sodelovati v 35 delovnih skupinah vlade, če jih glede na vsebino k temu povabi pristojni nacionalni organ. Če pogledamo delovno področje VNDN, ugotovimo, da se je delovna skupina 10 – Civilna zaščita od ustanovitve sestala dvakrat, vendar tematika sestankov po mnenju sklicatelja (URSZR) ni zahtevala udeležbe ali stališč lokalnih skupnosti, tako da te doslej niso neposredno sodelovale pri oblikovanju in usklajevanju stališč do zakonodajnih aktov EU.

Koordinacija pri **izvajanju dejavnosti EU** na horizontalni ravni ni vzpostavljena, občine na tem področju (še) ne sodelujejo. Podlaga za to sklepanje so opravljeni intervjuji in analiza zapisnikov delovne skupine za zaščito in reševanje SOS, iz katerih ni razvidno, da bi se občine izrecno posvečale zadevam EU.

Glede vertikalne koordinacije med državno in lokalno ravni, predvsem med URSZR in občinami, ugotavljam, da občine na področju civilne zaščite nimajo vzpostavljenih mehanizmov spremljanja dejavnosti EU in posledično ne poznajo vsebine (mehanizem CZ EU) in možnosti sodelovanja na tem področju. Informacije o dejavnostih, predvsem o razpisih projektov ali vabilih k sodelovanju pri posameznih projektih, nekatere večje občine delno prejemajo iz svojih organizacijskih enot za evropske zadeve (npr. občina Koper, Ljubljana). Vendar to ni sistematično, saj te organizacijske enote spremljajo celotno področje EU in niso nujno obveščene o vseh dejavnostih s področja VNDN.

Kar zadeva pretok informacij med URSZR in občinami, sem ugotovila, da določene dejavnosti potekajo, treba pa bi bilo vzpostaviti bolj celovit pristop. Ena od dejavnosti je

vsakoletni posvet z župani, na katerem URSZR župane oziroma strokovne sodelavce občin seznanja o novostih (tudi projektih) na področju VNDN v okviru EU. Nadalje, URSZR informacije o posameznih razpisih EU od leta 2006 objavlja na svoji spletni strani, kjer so dostopni tudi občinam in drugim zainteresiranim; poleg tega so vsi razpisi objavljeni v Uradnem listu Evropskih skupnosti, torej vsem javno dostopni. V intervjujih so predstavniki občin izrazili potrebo po boljšem pretoku informacij in sistematičnem spremljanju tega področja.<sup>215</sup> Od URSZR pričakujejo večjo usklajevalno in usmerjevalno vlogo ter nudenje strokovne pomoči pri prijavi na razpise. Pristojni nacionalni organ (URSZR) naj bi zbiral in distribuiral vse relevantne informacije o aktualnih razpisih, projektih in priporočenih tematikah, pa tudi o izvedenih projektih in sodelovanju slovenskih ustanov; sicer je vse preveč razdrobljeno. Večina intervjuvancev je tudi menila, da se brez dodatne strokovne pomoči in večje vloge URSZR slabo črpanje evropskih sredstev ne bo izboljšalo. Dejavnosti so prepuščene pobudi posameznikov oziroma strokovnih služb, župani pogrešajo usmeritve države. Kljub kritičnemu odnosu do države pa so vse občine izrazile interes za sodelovanje v projektih v prihodnje, če bodo dobile ustrezne informacije in v projektu videle korist za lokalno skupnost.

Na področju izvajanja direktive Seveso II je vzpostavljen sistem vertikalne koordinacije med državno in lokalno ravni. URSZR zagotavlja strokovno pomoč občinam pri implementaciji določil direktive oziroma Uredbe o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja. Že v času prevzemanja direktive v slovenski pravni red je predstavnik Mestne občine Ljubljana na povabilo URSZR sodeloval v projektu Phare.

### **8.1.3. Kadrovske, finančne in materialne vire**

Stanje **kadrovskih virov** za sodelovanje v dejavnostih EU je v analiziranih petih občinskih upravah precej podobno. Izvajanje evropske zakonodaje (natančneje v slovenski pravni red prevzete zakonodaje na področju nevarnosti nesreč z nevarnimi snovmi) spada med redne naloge in za njihovo izvajanje občinske uprave zagotavljajo kadrovske vire, saj so občine na tem področju pod nadzorom pristojnih nacionalnih in tudi evropskih organov. Za sodelovanje v drugih aktivnostih EU pa predstavniki vseh petih občinskih uprav menijo, da kadrovskih virov in časa za to področje ni, tako da bi ob morebitnem povečanem vključevanju v dejavnosti EU trpele drugo redno delo. Evropske zadeve predstavljajo

---

<sup>215</sup> Intervjuji s strokovnimi delavci na področju VNDN v petih izbranih občinskih upravah, julij 2006.

dodatno dejavnost, za katero ni kadrov. Postavlja se tudi vprašanje razmerja med koristmi sodelovanja v projektih EU (kar ni opredeljeno kot prednostna naloga občinskih uprav) in škodo zaradi neopravljenih rednih nalog na račun sodelovanja v projektih. Na kadrovskem področju je dodatna težava tudi dejstvo, da v nekaterih občinskih upravah na področju VNDN niso zaposleni strokovni delavci, ampak to področje pokrivajo uslužbenci drugih strok kot dodatno nalogo, tako da se od njih težje pričakuje interes za evropske projekte.<sup>216</sup>

Glede usposobljenosti kadrov so v mestnih občinah Ljubljana, Celje in Koper ocenili, da so strokovno in jezikovno usposobljeni za sodelovanje v projektih EU, primanjkuje pa jim znanja na področju evropskih zadev (institucije, delovanje) in postopkih prijave na razpise. Primanjkuje tudi informacij, na katere projekte se občine lahko prijavijo, in kakšni so pogoji prijave. V občini Šmarje pri Jelšah menijo, da bi potrebovali dodatna strokovna znanja, jezikovno so delno usposobljeni, ne poznajo pa evropskih zadev ter postopkov prijave na projekte. V občini Dobrna od leta 2007 področje EU sistematično spremljajo z usposobljenim delavcem, ki se vseskozi dodatno izobražuje.

Vse občine so izrazile potrebo po dodatnem izobraževanju in usposabljanju na zgoraj omenjenih področjih. V Mestni občini Ljubljana so za delavce s področja zaščite in reševanja potekala določena usposabljanja (jezikovna, institucije in delovanje EU), v Mestni občini Koper je tovrstno izobraževanje potekalo, vendar uslužbenci s področja VNDN niso bili vključeni; občine se udeležujejo tudi usposabljanj v okviru SOS in ZOS. Občine pri povečanju svoje kadrovske zmožnosti za sodelovanje v okviru EU pričakujejo zunanjo pomoč, predvsem od pristojnih državnih organov (URSZR in izpostav), pa tudi od razvojnih agencij, reprezentativnih združenj in morebitnih drugih subjektov.

**Finančni viri** so v občinskih upravah zelo omejeni, zato so možnosti za dodatne dejavnosti v okviru EU majhne. Občine Ljubljana, Celje in Dobrna za sodelovanje v okviru EU na področju VNDND nimajo posebnih sredstev, razen če gre (v občini Celje) za projekt skupnih oziroma deljenih stroškov.<sup>217</sup> Če se občina Koper odloči za sodelovanje v projektu, se sredstva zagotavljajo sproti iz občinskega proračuna. Predstavnik občine Šmarje pri Jelšah je ocenil, da sredstva sicer trenutno niso na voljo, da pa bi jih ob odločitvi za sodelovanje v morebitnih dejavnostih/projektih EU zagotovili, pri tem imajo tudi podporo župana. Drugi viri (informacijsko-komunikacijske povezave) so v občinah na voljo in ne predstavljajo ovire za sodelovanje v dejavnostih EU.

---

<sup>216</sup> Ne gre za stanje v izbranih petih občinah, ampak za splošno oceno enega od strokovnih delavcev na področju VNDN (intervju, julij 2006).

<sup>217</sup> Npr. izgradnja centralne čistilne naprave v Celju.

## 8.2. FUNKCIONALNE PRILAGODITVE

### 8.2.1. Vpliv vstopa v Evropsko unijo

Mestna občina Ljubljana je ocenila, da vstop Slovenije v EU ni imel neposrednega vpliva na delovno področje VNDN, delno pa se je povečal obseg dela zaradi implementacije v slovenski pravni red prevzete evropske zakonodaje (direktiva Seveso II). Podobno so ocenili v Mestni občini Celje. Odprle so se možnosti sodelovanja v evropskih projektih, vendar obe občini ugotavljata, da so se s tem pojavila tudi vprašanja zmožnosti občin za sodelovanje v teh dejavnostih.

Kopraska občinska uprava je vstop Slovenije v EU na področju VNDN zaznala posredno, najbolj na področju nevarnih snovi. Pri načrtovanju v zvezi z direktivo Seveso II se je obseg dela precej povečal, določene naloge so bolj natančno opredeljene. Sicer pa v koprski občini menijo, da je bilo vstopanje v EU dolgoročen proces, ki mu je Slovenija na področju VNDN sledila z razvojem celotnega sistema.

V občini Šmarje pri Jelšah so vstop Slovenije v EU na področju VNDN najbolj zaznali na normativnem področju, predvsem pri nadzoru nad nevarnostmi nesreč z nevarnimi snovi. Poleg tega menijo, da tudi novela ZVNDN, zakona o gasilstvu in zakona o požarni varnosti odražajo novosti v tujini in posledično razvoj nacionalnega sistema, čeprav niso neposredno prevzete iz evropskega pravnega reda. Sicer pa članstvo Slovenije v EU ni imelo posebnega vpliva na delo občinske uprave.

Občina Dobrna na področju VNDN izvaja le naloge, ki izhajajo iz nacionalnih predpisov in so predmet inšpekcijskega nadzora, v morebitne druge dejavnosti se zaradi kadrovske podhranjenosti ne morejo vključevati. Z vstopom Slovenije v evropsko integracijo se je stanje kvečjemu poslabšalo, saj je EU občinam prinesel nove obveznosti.

### 8.2.2. Izvajanje zakonodaje in sodelovanje v dejavnostih Evropske unije

Velik del evropske zakonodaje oziroma v slovenski pravni red prevzete evropske zakonodaje izvajajo lokalne skupnosti. Na področju VNDN je ključno izvajanje evropske **direktive Seveso II**, ki pristojnim organom nalaga izdelavo zunanjih načrtov zaščite in reševanja za podjetja večjega tveganja za okolje. Občine zagotavljajo izvajanje določil direktive skladno z Uredbo o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, ki je določila

omenjene direktive na področju zaščite in reševanja prevzela v slovenski pravni red. Ključen je 11. člen, ki občinam nalaga izdelavo zunanjih načrtov zaščite in reševanja. Štiri od izbranih občin (Ljubljana, Celje, Koper, Šmarje pri Jelšah) poročajo o izvajanju obveznosti iz uredbe, v peti občini (Dobrna) pa podjetij večjega tveganja ni. Načrte zaščite in reševanja za primer nesreč z nevarnimi snovmi so občine izdelale že pred prevzemom direktive Seveso II v slovenski pravni red, zaradi natančnejše opredelitve vsebine načrtov v zgoraj navedeni uredbi pa se je obseg dela po vstopu v EU povečal. Občine tudi zagotavljajo strokovno pomoč in svetovanje podjetjem pri izdelavi notranjih načrtov zaščite in reševanja, da so ti usklajeni z občinskimi načrti.

Pomemben element, ki prispeva k izvajanju zakonodaje na tem področju, je inšpekcijski nadzor; sicer bi bilo načrtov sicer manj oziroma ne bi bili tako dodelani. To potrjujejo tudi poročila IRSVNDN, iz katerih je razvidno, da se je stanje iz leta v leto izboljševalo tudi zaradi vsakoletnih inšpekcijskih pregledov. Medtem ko je bilo stanje ob koncu leta 2005 še zelo slabo, pa se je nato bistveno izboljšalo, tako da je Slovenija maja 2007 EK lahko poročala o polnem (100 %) izvajanju obveznosti po direktivi Seveso II.<sup>218</sup>

Pred vstopom EU je v sklopu priprav na prevzem direktive Seveso II v slovenski pravni red potekal projekt Phare. V projektu je na povabilo URSZR sodeloval tudi strokovni delavec Mestne občine Ljubljana. Delo je bilo po njegovi oceni strokovno zahtevno, vendar koristno, čeprav so se pojavila tudi strokovna razhajanja glede praktične uporabnosti končnih izdelkov. Kot že navedeno, je URSZR za vse pristojne službe na lokalni ravni organizirala delavnice za izdelavo zunanjih načrtov zaščite in reševanja, vseskozi pa zagotavlja tudi strokovno pomoč. Občine so to pomoč sprejele kot zelo dobrodošlo, saj zagotavlja bolj usklajen in kakovosten pristop k izdelavi načrtov.

V intervjujih s predstavniki petih občin je bilo izpostavljeno, da občine ne poznajo dovolj ključnih vsebinskih zadev in dejavnosti **na področju civilne zaščite** v okviru EU (akcijski program CZ, mehanizem CZ EU), saj razvoja na tem področju ne uspejo sistematično spremljati. Nekatere občine poznajo projekte in programe medregionalnega sodelovanja (Interreg) ali sodelujejo z regionalnimi razvojnimi agencijami. Po podatkih, ki sem jih uspela zbrati, sta se do leta 2006 na razpise projektov EU na področju civilne zaščite oziroma VNDN do leta 2007 prijavile le redke organizacije iz Slovenije, med njimi

---

<sup>218</sup> Gradivo Ministrstva za obrambo za uvrstitev na sejo Vlade RS, št. 542-12/2007-5 z dne 15. 5. 2007.

ni nobene občine.<sup>219</sup> Informacije o razpisih in drugih dejavnostih pristojne organizacijske enote za EU analiziranih petih občin pridobivajo na več načinov: same (Uradni list Evropskih skupnosti, spletne strani EU), prek ZOS in SOS, od regionalnih razvojnih agencij, pa tudi od podjetij oziroma gospodarskih družb.

Mestna občina Ljubljana oziroma pristojni oddelek za VNDN je doslej sodeloval v treh projektih EU. Pred vstopom v EU so na povabilo URSZR sodelovali v že omenjenem projektu Phare na področju nadzora nad večjimi nesrečami z nevarnimi snovmi. Od leta 2003 sodelujejo v mreži izmenjave izkušenj med glavnimi mesti EU in drugimi prestolnicami na področju VNDN, ki naj bi začela leta 2008 tudi črpati evropska sredstva. Po vstopu v EU so predstavniki Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo na povabilo mesta Rim (nosilca projekta) sodelovali v projektu »EU-PROCAPITES« (Protected Capital Cities, 2004–2006), ki je potekal v okviru akcijskega programa CZ. Namen projekta je bil boljše povezovanje in izmenjava informacij med glavnimi mesti držav članic EU na področju VNDN. Predstavniki Mestne občine Ljubljana so sodelovali na štirih delavnicah v okviru projekta; sodelovanje so ocenili kot koristno, predvsem z vidika izmenjave izkušenj, navezave stikov ter spoznavanja organizacijskih in sistemskih rešitev v drugih glavnih mestih. Sodelovanje tudi ni zahtevalo večjih časovnih in kadrovskih vložkov, saj Mestna občina Ljubljana ni bila nosilec ali partner v projektu, ampak je zgolj sodelovala pri nekaterih dejavnostih.

Mestna občina Koper še ni neposredno sodelovala v projektih EU na področju VNDN, prejela pa je precej vabil in pobud iz tujine, na katere se ni uspela odzvati.<sup>220</sup> Kot partner se je leta 2005 prijavila na razpis s področja informacijskih rešitev na področju VNDN v okviru programa Interreg III, vendar prijava ni bila uspešna. Mestna občina Celje ter občini Šmarje pri Jelšah in Dobrna na razpisih za evropska sredstva na področju VNDN doslej niso sodelovale, niti ne poznajo postopkov in tematike ter programov razpisov.

Kot že navedeno zgoraj, mehanizma CZ EU, ki je ključni instrument na področju VNDN na evropski ravni, slovenske občine ne poznajo. V povezavi s tem so zanimivi

---

<sup>219</sup> Leta 2006 se je na razpis na področju usposabljanja v okviru mehanizma CZ EU prijavil URSZR, istega leta se je na evropski projekt prijavil tudi Zavod za varovanje zdravja. Leta 2004 pa se je Gasilska brigada Maribor prijavila na razpis na temo sodelovanja med prostovoljnimi gasilci v EU in državah Evropskega gospodarskega območja; o tem je predhodno obvestila in zaprosila za sodelovanje URSZR. Glede sodelovanja pri izvedbi (ne pa tudi prijavi) projektov je stanje približno enako. URSZR je sodelovala v treh projektih, na lokalni ravni pa je Mestna občina Ljubljana sodelovala v projektu evropskih glavnih mest, katerega nosilec je bil Rim (2004–2006).

<sup>220</sup> Npr. povabilo italijanske province Benevento, občine Torino, k sodelovanju pri projektu v okviru akcijskega programa CZ, razpis objavljen maja 2006.

izsledki že omenjene evalvacijske študije mehanizma CZ EU iz leta 2005.<sup>221</sup> Študija navaja, da so bili vplivi mehanizma CZ EU v državah članicah vidni tudi na lokalni ravni, predvsem v naslednjih oblikah: identifikacija sil in strokovnjakov na regionalni in lokalni ravni, kar je prispevalo k boljši izrabi lokalnih sil, hkrati pa se te sile lahko usposobijo na evropski ravni, kar bi okrepilo pripravljenost na ravni EU; program usposabljanja v mehanizmu CZ EU je s širokim naborom udeležencev z lokalne, regionalne in nacionalne ravni izboljšal sodelovanje med vsemi ravni; usposabljanje je izboljšalo operativno pripravljenost na regionalni ravni; znanje o mehanizmu CZ EU se zdaj z usposabljanjem širi z nacionalne na regionalno raven.<sup>222</sup>

Za Slovenijo lahko ugotovimo, da mehanizem CZ EU na lokalno raven na področju VNDN v naši državi ni imel vpliva, kot ga za (nekatero) druge članice navaja omenjena evalvacijska študija. V skladu z zakonsko delitvijo pristojnosti v Sloveniji se lokalne sile za zaščito, reševanje in pomoč namreč praviloma ne vključujejo v nudenje pomoči drugim državam, razen na obmejnem območju. Kot navaja predstavnik URSZR<sup>223</sup>, bi lahko predlog podzakonskih aktov, ki so v pripravi na podlagi novele ZVNDN (2006), omogočil večje vključevanje lokalne ravni, predvsem njihovih enot (za hitre reševalne intervencije) v dejavnosti EU.

### 8.3. SKLEPNE UGOTOVITVE

Pinterič (2004: 168) je v svoji raziskavi o administrativni usposobljenosti slovenskih občinskih uprav na področju EU ugotovil, da veliko slovenskih občin podcenjuje vpliv vstopa Slovenije v EU in se še niso pripravljale na njegove posledice. Vpliv članstva v EU na delovanje občinskih uprav so občine v povprečju ocenile kot srednji, čeprav med njimi obstajajo velike razlike; v večini slovenskih občin pa so poročali o pomanjkanju zaposlenih za učinkovito izpolnjevanje nalog. Tri leta pozneje lahko na vzorcu petih slovenskih občin (upoštevaje omejitve, ki izhajajo iz majhnosti vzorca) ugotovimo, da občine ocenjujejo

---

<sup>221</sup> Global evaluation of the Community Action programme in the field of Civil Protection, the Community Mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions and the marine Pollution framework (2005). Final report. The European Evaluation Consortium (TEEC). Middlesex, United Kingdom. str. 67–68.

<sup>222</sup> Global Evaluation of the Community Action programme in the field of Civil Protection, the Community Mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions and the marine Pollution framework (2005). Final report. The European Evaluation Consortium (TEEC). Middlesex, United Kingdom. 67–68.

<sup>223</sup> Intervju s predstavnikom URSZR, Ljubljana, 1. 6. 2007.



vpliv članstva v EU na področju VNDN kot majhen, pri sodelovanju v dejavnostih EU pa so občinske uprave zelo omejene s kadrovskimi in finančnimi viri.

Glede organizacijskih prilagoditev v izbranih petih občinskih upravah sem ugotovila, da je le ena občina delno prilagodila svojo organizacijo dela na področju VNDN. To je Mestna občina Ljubljana, ki je v pristojnem oddelku za VNDN določila osebo za spremljanje zadev EU, poleg tega pa evropske razpise spremlja tudi organizacijska enota za zadeve EU. Ena občina spremlja to področje v okviru splošne službe za EU (Koper), ena s pomočjo razvojne agencije (Šmarje pri Jelšah), dve občini pa tega področja ne spremljata (Celje, Dobrna – spremlja zadeve EU, vendar ne izrecno področja VNDN). Večje občine imajo podporo notranjih organizacijskih enot za evropske zadeve, manjše pa tovrstne podpore nimajo.

Glede mehanizmov usklajevanja iz analize izhaja, da horizontalna koordinacija za zadeve EU ni vzpostavljena, se pa občine v okviru SOS povezujejo z namenom sodelovanja pri oblikovanju nacionalne zakonodaje, kar ima posredno povezavo tudi z evropskimi zadevami. Vertikalna koordinacija med državno in lokalno ravni pri izvajanju evropske zakonodaje na področju VNDN je dobro vzpostavljena, medtem ko je pri prijavi na razpis zelo pomanjkljiva oziroma je praktično ni. Obstaja sicer določena izmenjava informacij, ki pa po mnenju občin ne zadostuje. Občine pričakujejo pomoč države, ki naj bi bdela nad tem področjem ter lokalni upravi svetovala glede možnosti sodelovanja v evropskih projektih, bodisi prek strokovnih posvetov, posvetov z župani ali ad hoc srečanj v povezavi s konkretnimi temami in projekti. Država naj bi zagotavljala strokovne usmeritve in pravočasne informacije o razpisanih projektih ter strokovno podporo in vzpodbudo, da bi se občine lažje odločale za sodelovanje. Odlični bi bili tudi tripartitni projekti med lokalno skupnostjo, državo in partnerjem iz druge države članice.

Vseh pet občin ocenjuje, da jim primanjkuje kadrovskih virov za sodelovanje v dejavnostih EU, kadri tudi niso zadostno usposobljeni. Potrebovali bi dodatno izobraževanje o pripravi projektov na razpise EU, strukturi in delovanju EU ter izobraževanje iz tujih jezikov. Občine si sicer tudi same prizadevajo za povečanje zmoglosti z usposabljanji, vendar so zelo omejene s kadrovskimi in finančnimi viri. Delno jim pomoč zagotavljata reprezentativni združenji, SOS in ZOS. Zunanjo strokovno pomoč in podporo občine pričakujejo predvsem od države, pa tudi regionalnih razvojnih agencij in morebitnih drugih akterjev.

Na podlagi analize petih slovenskih občin lahko sklenemo, da so se nekatere občine organizacijsko delno prilagodile sistemu oziroma delovanju v EU na področju VNDN z vzpostavitvijo ustreznih organizacijskih enot oziroma so nove naloge dodale obstoječim enotam, v nekaterih občinah pa tega področja na ravni EU sploh ne spremljajo.

Občine čutijo vpliv EU na področju VNDN predvsem posredno: pri izvajanju evropske zakonodaje, prevzete v slovenski pravni red (direktiva Seveso II). Vpliv ocenjujejo kot majhen, kar je glede na vrsto politike razumljivo. Obstaja tudi vrsta neobveznih možnosti za sodelovanje, predvsem različni projekti, ki pa jih občinske uprave oziroma pristojne organizacijske enote za VNDN v največji meri ne poznajo. Od petih občin je v projektih EU na področju VNDN doslej sodelovala le ena občina (Mestna občina Ljubljana – dva projekta), in sicer na povabilo drugih partnerjev, ni pa bila nosilce prijave in/ali izvedbe; Mestna občina Koper pa se je na povabilo zunanjega nosilca (neuspešno) prijavila na razpis kot partner. Razloga za takšno stanje sta neinformiranost in nepoznavanje področja VNDN v EU ter kadrovska neusposobljenost in podhranjenost slovenskih občinskih uprav. Poleg tega omejitve izhajajo iz zakonske delitve pristojnosti med državno in občinsko ravni glede izvajanja mednarodnega sodelovanja na področju VNDN. Pri sodelovanju v mehanizmu CZ EU to pomeni, da občinske enote za zaščito, reševanje in pomoč (tiste, ki bi bile zmožne sodelovati v mednarodnih reševalnih akcijah ali nuditi pomoč ob nesrečah drugi državi na obmejnem območju – kar ZNVND dejansko omogoča oziroma predpisuje), niso vključene v sistem izobraževanja in usposabljanja na evropski ravni. Hkrati pa bi lahko nepoznavanje mehanizma CZ EU v primeru večje nesreče v Sloveniji oteževalo usklajevanje reševalnih dejavnosti med lokalnimi oblastmi in enotami drugih držav, ki bi nudile pomoč Sloveniji v okviru mehanizma CZ EU.

## 9. VERIFIKACIJA HIPOTEZ IN SKLEP

V magistrskem delu sem preučila proces prilagajanje upravnega dela slovenskega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sistemu EU na različnih upravnih ravneh, državni in lokalni. Ključno raziskovalno vprašanje je bilo, katere organizacijske spremembe so bile potrebne za prilagoditev evropski integraciji in kako so te spremembe vplivale na funkcionalno prilagajanje, tj. večjo zmožnost upravnih organizacij za prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike ter sodelovanje v dejavnostih EU. Prilagajanje je stalen proces, zato je preučevanje obsegalo tako obdobje vključevanja naše države v EU do leta 2004 kot tudi obdobje polnopravnega članstva (do sredine leta 2007).

**Hipoteza 1** se je nanašala na razmerje med dejavniki organizacijske in funkcionalne prilagoditve, in sicer sem predpostavila, da **večja organizacijska prilagojenost upravnega dela slovenskega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami delovanju v Evropski uniji omogoča njegovo večjo funkcionalno prilagojenost sistemu v tej integraciji.**

Hipotezo sem preverila z dveh ključnih vidikov. Prvi se je nanašal na organizacijsko prilagojenost upravnih organizacij, torej na njihovo ustrezno organizacijsko strukturo in mehanizme usklajevanja ter vire za prevzemanje, izvajanje in oblikovanje evropske politike; drugi pa na funkcionalno prilagojenost upravnih organizacij, ki se kaže v uspešnem oblikovanju, prevzemanju in izvajanju evropske politike ter sodelovanju v dejavnostih EU. Na državni ravni sem hipotezo preverila v dveh ključnih upravnih organizacijah na področju VNDN: Upravi RS za zaščito in reševanje ter Inšpektoratu RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami; na lokalni ravni pa v izbranih petih občinskih upravah (Ljubljana, Celje, Koper, Šmarje pri Jelšah in Dobrna). Vzorec občin sem določila glede na ogroženost občin pred naravnimi in drugimi nesrečami ter glede na velikost občin. Vzorec sicer ni statistično relevanten, vendar analiza zaradi značilnosti občinskih upravnih organizacij za področje VNDN, ki so v veliki meri pogojene z velikostjo občin, nakazuje nekatere splošne lastnosti, ki so indikativne za slovenske občinske uprave.

Glede organizacijske prilagojenosti na državni ravni sem ugotovila, da so bile evropske naloge na področju VNDN v Sloveniji dodane obstoječim *upravnim organizacijam* (URSZR, IRSVNDN, druga ministrstva) in ni bilo potrebe po ustanavljanju novih. URZSR je bil v skladu z nacionalno zakonodajo določen za pristojni nacionalni

organ za evropske zadeve na področju CZ, kot sodelujoči organ pa tudi za področje nesreč z nevarnimi snovmi in onesnaženje morja; IRSVND v skladu s slovensko zakonodajo opravlja naloge inšpekcijskega nadzora na področju nesreč z nevarnimi snovmi, ki izhajajo iz evropske zakonodaje. URSZR je skladno z intenziviranjem procesa vključevanja v EU postopno razvil ustrezne *organizacijske oblike* za zadeve EU ter prilagodil oziroma povečal število zaposlenih na področju mednarodnih in evropskih zadev; v obeh organizacijah pa so uvedli tudi nekatere nove oblike dela in notranje mehanizme usklajevanja.

URSZR se je uspešno vključil v *vertikalne in horizontalne mehanizme centralne koordinacije* evropskih zadev na nacionalni ravni. V pristopnem obdobju je to obsegalo prevzemanje *acquisa* v slovenski pravni red, v času polnopravnega članstva pa sodelovanje v procesu oblikovanja evropske politike oziroma usklajevanja nacionalnih stališč do zakonodajnih in drugih aktov EU. Pri implementaciji zakonodaje in izvajanju drugih dejavnosti je analiza pokazala, da bi bilo treba na nekaterih področjih izboljšati medministrsko koordinacijo na horizontalni ravni, pa tudi vertikalno koordinacijo znotraj URSZR in z lokalno ravni. Vprašanje medministrske koordinacije je v določeni meri povezano z nejasno ali nedorečeno delitvijo pristojnosti na nekaterih ožjih delovnih področjih, vprašanje koordinacije z lokalno ravni pa se nanaša na delitev pristojnosti oziroma upravno ločenost obeh ravni.

Glede *zagotavljanja virov* za zadeve EU je analiza pokazala, da URSZR in tudi IRSVNDN zagotavlja zadostna finančna sredstva za sodelovanje v dejavnostih EU, prav tako tudi materialno-tehnična sredstva, zahtevam EU pa sledita tudi na informacijsko-komunikacijskem področju. Zaradi vse večjega obsega nalog URSZR na vseh področjih se občasno pojavlja težava tudi pri zagotavljanju kadrov za izvajanje dejavnosti EU, delno zaradi nezadostne usposobljenosti. Kljub temu ugotavljam, da je URSZR zagotovil sodelovanje svojih predstavnikov v vseh ključnih dejavnostih EU; za povečanje svoje zmoglosti je izvedel tudi nekatere ukrepe, predvsem dodatno izobraževanje delavcev. IRSVNDN je ocenil, da so kadrovske viri v tej upravni organizaciji zadostni, delavci so tudi ustrezno usposobljeni za izvajanje nalog, povezanih s pravnim redom EU, določeno število delavcev so dodatno usposobili.

Funkcionalna prilagojenost: V obdobju vključevanja v EU je URSZR sodeloval v vseh dejavnostih, odprtih za države kandidatke; primerjalno z drugimi kandidatkami zelo uspešno, saj je bila k določenim dejavnostim povabljen le naša država. Po letu 2004 se URSZR polno vključuje v evropske dejavnosti na področju VNDN oziroma *civilne zaščite*.

Teh dejavnosti je v primerjavi z obdobjem pred letom 2004 bistveno več; delno zaradi spremenjenega statusa Slovenije, v precejšnji meri pa zaradi intenziviranja dejavnosti civilne zaščite na ravni EU. Analiza je pokazala, da je URSZR uspešno sodeloval v večini dejavnosti EU, predvsem mehanizmu CZ EU. Na večini področij že sledi evropskim zahtevam, na nekaterih področjih (sodelovanje v intervencijah mehanizma CZ znotraj in zunaj EU, prijave na razpise evropskih projektov) pa bodo še potrebne določene prilagoditve.

Obveznosti prevzema evropskega pravnega reda v slovensko zakonodajo so se v pristopnem obdobju nanašale na področje *večjih nesreč z nevarnimi snovmi*, konkretno na prevzem direktive Seveso II. Analiza je pokazala, da so za izvedbo te naloge potekale intenzivne priprave, tudi s pomočjo projekta medinstitucionalne izmenjave v okviru programa Phare. Direktivo je pristojni organ (URSZR) prevzel v slovenski pravni red, vendar s časovnim zamikom oziroma je podaljšal roke za njeno izvajanje. Pri implementaciji zakonodaje je URSZR zagotavljal strokovno pomoč občinskim organom (in podjetjem), vendar so občine kljub temu zamujale z izdelavo ustreznih načrtov zaščite in reševanja. Razlogi so verjetno povezani z vprašanjem medministrske koordinacije, deloma pa tudi z zmožnostjo oziroma zavedanjem občinskih uprav o »resnosti« evropske zakonodaje. IRSVNDN je inšpekcijske preglede na tem področju izvajal skladno z letnim načrtom, morda pa bi z drugačno dinamiko nadzora izvajanje direktive lahko pospešil.

Na področju *onesnaženja morja* prilagajanje slovenske politike evropski v delu, ki se nanaša na ukrepanje ob nesrečah onesnaženja morja, ni bilo potrebno, rešitve že vsebuje državni načrt zaščite in reševanja ob nesrečah na morju. Del obveznosti, ki izhajajo iz okvira EU za sodelovanje ob onesnaženjih morja, je URSZR po dogovoru z MOP izpolnil (določitev kontaktne točke za obveščanje ob nesrečah onesnaženja morja). Zaradi nekaterih nedorečenosti na nacionalni in evropski ravni pa nekaj nalog ni bilo izvedenih, v manjši meri se nanašajo tudi na URSZR kot sodelujoči državni organ.

Glede organizacijskih prilagoditev v izbranih petih **občinskih upravah** sem ugotovila naslednje. Dve večji občini sta za potrebe vključevanja v dejavnosti EU (splošno, ne zgolj za področje VNDN) oblikovali posebno *organizacijsko obliko* – službo za evropske zadeve, v eni občini pa so v organizacijski enoti, pristojni za VNDN, določili osebo, ki (poleg svojega rednega dela) spremlja evropske zadeve. Ena občina je ustanovila razvojno agencijo, ki spremlja evropske razpise. Za nobeno od petih občin pa ne moremo trditi, da sistematično spremlja evropske zadeve na področju VNDN.

*Horizontalna koordinacija* med občinami na področju VNDN (ne sicer izrecno za zadeve EU) je vzpostavljena v okviru delovne skupine za zaščito in reševanje pri SOS, v kateri se občine povezujejo z namenom sodelovanja pri oblikovanju nacionalne zakonodaje, kar pa lahko ima posredno zvezo tudi z evropskimi zadevami. Vertikalna koordinacija med državno in lokalno ravni pri izvajanju evropske zakonodaje na področju VNDN (direktiva Seveso II) je dobro vzpostavljena, medtem ko je pri drugih dejavnostih (mehanizem CZ EU, prijave na razpis evropskih projektov) zelo pomanjkljiva oziroma je praktično ni. Obstajajo določene oblike izmenjave informacij med pristojnim državnim organom in občinskimi upravami (prek spletne strani, z vsakoletnimi posveti županov), ki pa po mnenju občin ne zadostujejo.

Vseh pet občin ocenjuje, da jim primanjkuje *kadrovskih virov* za sodelovanje v dejavnostih EU, kadri tudi niso zadostno usposobljeni. Potrebovali bi dodatno izobraževanje glede ustroja in delovanja EU, postopkov prijave na razpise evropskih projektov in tujih jezikov. Občine si sicer tudi same prizadevajo za povečanje zmožnosti za sodelovanje v dejavnostih EU z usposabljanji, vendar so zelo omejene z viri. Delno jim pomoč zagotavljata tudi reprezentativni združenji, SOS in ZOS. Zunanjo strokovno pomoč in podporo občine pričakujejo predvsem od pristojnega državnega organa, pa tudi regionalnih razvojnih agencij in morebitnih drugih akterjev.

Glede organizacijske prilagoditve lahko sklenemo, da so se nekatere (predvsem večje) občinske uprave delno prilagodile delovanju v EU na področju VNDN, tako da so nove naloge dodale obstoječim organizacijskim enotam, še vedno pa tega področja ne spremljajo sistematično. To se odraža v nepoznavanju področja VNDN na evropski ravni in posledično manjši funkcionalni prilagoditvi delovanju v EU. Občine vpliv vstopa v EU na področju VNDN ocenjujejo kot majhen, in se skoraj ne vključujejo v evropske dejavnosti. Ena ključnih dejavnosti je implementacija v slovenski pravni red prevzete evropske zakonodaje (direktiva Seveso II, posebej na področju načrtovanja); kot kažejo podatki, so vse občine obveznosti izpolnile, vendar večina z zamudo.

Obstaja tudi vrsta neobveznih možnosti za sodelovanje, predvsem različni projekti, ki pa jih občinske uprave oziroma pristojne organizacijske enote za VNDN v največji meri ne poznajo, niti niso seznanjene s politiko in ključnimi instrumenti VNDN na ravni EU. Opazna je razlika med večjimi in manjšimi občinami, saj sta v projektih EU na področju VNDN doslej sodelovala dve večji občini (Mestna občina Ljubljana, Mestna občina

Koper), medtem ko manjše občine v projekte še niso bile vključene. Razlog za takšno stanje so različni viri, kadrovske in finančne, ki jih imajo na voljo posamezne občine.

Iz navedenega lahko ugotovimo, da so upravne organizacije na področju VNDN, ki so se organizacijsko bolj prilagodile pogojem delovanja v EU – ki imajo torej organizacijske oblike za zadeve EU, katerih pristojnosti na področju VNDN so jasno določene in ki imajo učinkovite mehanizme vertikalne in horizontalne koordinacije ter kadrovske, finančne, materialne in druge vire, ki omogočajo prevzemanje, izvajanje in sooblikovanje evropske politike/zakonodaje – tudi funkcionalno bolj prilagojene sistemu EU. Organizacijske spremembe sicer niso neposredna nuja, ki bi izhajala iz zahtev EU, vendar ugotovitve kažejo, da boljša organizacijska prilagojenost prispeva k boljši funkcionalni prilagojenosti. Ugotovitev velja tako za državno kot občinsko raven. Analiza je pokazala, da je državna raven zagotovila večino potrebnih organizacijskih prilagoditev, vključno z viri, kar ji omogoča uspešno prevzemanje, oblikovanje in izvajanje evropske politike/zakonodaje; določene pomanjkljivosti so seveda še prisotne, saj je prilagajanje stalen proces.

Za občinsko raven velja, da se večje občine, ki imajo določene organizacijske oblike in mehanizme spremljanja zadev EU (čeprav morda niso povsem zadostne) ter lažje zagotavljajo kadrovske, finančne in druge vire (čeprav je pomanjkanje virov na splošno težava vseh občin), lažje vključujejo v dejavnosti EU in jih v primerjavi z manjšimi občinami lahko opredelimo kot funkcionalno bolj prilagojene delovanju v pogojih članstva v EU. Upravne organizacije, ki so zagotovile ustrezno organizacijsko strukturo in zadostne vire in so se torej organizacijsko bolj prilagodile delovanju v EU, se uspešneje vključujejo v dejavnosti EU kot organizacije, ki tega ne zagotavljajo. Na podlagi navedenega lahko hipotezo 1 potrdim.

**V hipotezi 2 sem predpostavila, da so se upravne organizacije na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na državni ravni bolj prilagodile sistemu Evropske unije kot upravne organizacije na občinski ravni. Razlog so predvsem različni viri, ki jih imajo na voljo upravne organizacije na različnih ravneh.**

Hipoteza je vključevala tako organizacijske kot funkcionalne vidike prilagajanja. Že pri oblikovanju hipoteze sem se zavedala omejitve, ki izhaja iz dejstva, da državna in lokalna raven nista neposredno primerljivi iz več razlogov. Temeljni razlog so različne pristojnosti obeh ravni in posledično različne potrebe po prilagajanju sistemu EU. Ker pa iz značilnosti politike VNDN na ravni EU, ki temelji na načelu subsidiarnosti, izhaja, da države in

institucije EU sodelujejo z namenom funkcionalnega povezovanja, menim, da lahko tudi navedeni ravni primerjamo prav z vidika uspešnega sodelovanja pri prevzemanju, izvajanju in oblikovanju evropske politike/zakonodaje ter sodelovanja v dejavnostih EU; organizacijske spremembe pa so le v funkciji za doseganje slednjega. Posamezni elementi organizacijskih in funkcionalnih sprememb so podrobneje opisani v okviru hipoteze 1, tukaj na kratko povzemam ključne vidike, potrebne za to, da hipotezo 2 potrdim ali ovržem.

Glede na to, da je sodelovanje v zadevah EU primarno državna pristojnost (vključuje prevzemanje in oblikovanje ter delno izvajanje evropske zakonodaje), morajo ustrezne organizacijske oblike za izvajanje teh nalog oziroma prilagoditev obstoječih ustanov najprej zagotoviti upravne organizacije na državni ravni. Te naj bi tudi vzpostavile mehanizme koordinacije, ki bi vključevali obe ravni. Temeljna naloga občinskih organov (z vidika EU) je izvajanje v slovenski pravni red prevzete zakonodaje, za kar so prav tako potrebne določene organizacijske oblike; kot možnost pa je na voljo vrsta dejavnosti EU, v katerih lahko sodelujeta obe ravni. Primerjavo državne in občinske ravni lahko izvedemo le ob upoštevanju navedenih dejstev.

Glede organizacijskih prilagoditev na državni ravni smo že ugotovili, da so te v glavnem sledile funkcionalnim zahtevam EU, pomanjkljivosti se deloma kažejo pri medministrski (horizontalni) koordinaciji in usklajevanju zadev med državno in lokalno ravni. Pristojni državni organi zagotavljajo v okviru svojih rednih proračunov zadostne finančne in materialne vire za izvajanje dejavnosti EU; težave se deloma pojavljajo le pri zagotavljanju kadrovske vire.

V večini *občin* zadevam EU na področju VNDN še ne posvečajo zadostne pozornosti, kar se kaže v odsotnosti organizacijskih oblik za sistematično spremljanje teh dejavnosti. V skladu z naravo občinskih oblasti in njihove pristojnosti ter upoštevajoč majhnost slovenskih občin je to delno razumljivo. Večje občine zadeve EU na področju VNDN vsaj delno spremljajo v okviru posameznih organizacijskih oblik, medtem ko v manjših občinah to predstavlja težavo. Poleg tega so nekatere večje občine nakazale, da v prihodnosti načrtujejo ustanovitev posebne organizacijske enote za zadeve EU oziroma so pripravljene sodelovati v projektih EU. Kar zadeva usklajevanje zadev z državno ravni, lahko ugotovimo, da so občine v okviru SOS na svojo pobudo ustanovile delovno skupino za zaščito in reševanje, ki je sogovornik državni ravni v procesu oblikovanja nacionalne zakonodaje, ki pa – kot že navedeno – implicitno lahko vpliva tudi na možnosti



sodelovanja občinske ravni v zadevah EU. Glede kadrovskih, finančnih in materialnih virov pa za vse občine velja, da jih posebej za zadeve EU nimajo. Spet pa se je pokazala razlika med večjimi občinami, ki v okviru rednega proračuna lažje najdejo sredstva tudi za sodelovanje v dejavnostih EU, medtem ko v majhnim občinah te možnosti praktično ni – čeprav tudi manjše občine morebitnega sodelovanja v dejavnostih EU v prihodnosti ne izključujejo.

Kar zadeva funkcionalni vidik, lahko ugotovimo, da je *državna raven* sodelovala v vseh dejavnostih EU, večinoma zelo uspešno. Pomanjkljivost se kaže le pri sodelovanju v nekaterih elementih mehanizma CZ EU, pri prenosu direktive Seveso II pa je nastal določen časovni zamik. Možnosti za izboljšanje so tudi pri razpisih projektov EU. Za *lokalno raven* velja, da upravne organizacije izvajajo v glavnem »obvezne« naloge, ki izhajajo iz evropske zakonodaje (direktiva Seveso II). »Neobveznih« nalog, kot so sodelovanje v različnih dejavnostih EU (npr. prijave na razpise evropskih sredstev), pa se lotevajo v omejenem obsegu oziroma jih sploh ne poznajo. Razlog za takšno stanje je predvsem kadrovska podhranjenost večine slovenskih občinskih uprav. Poleg tega je stanje odraz zakonske delitve pristojnosti med državno in občinsko ravni glede mednarodnega sodelovanja na področju VNDN. Glede na to, da je težišče VNDN po slovenski zakonodaji v lokalnih skupnostih in se vsaka nesreča dejansko zgodi najprej v lokalni skupnosti, bi bilo nujno znanje o ključnem instrumentu EU za nudenje pomoči ob večjih nesrečah, torej mehanizmu CZ EU, v prvi fazi čim bolj razširiti na lokalno raven. To bi prispevalo tudi k učinkovitejšemu usklajevanju mednarodne pomoči, ki bi jo države članice EU ob morebitni večji nesreči v Sloveniji nudile skozi mehanizem CZ EU. V naslednji fazi pa bi v nekatere elemente mehanizma CZ EU (izmenjava strokovnjakov, nabor intervencijskih enot) lahko vključili tudi občine.

Iz navedenega lahko zaključimo, da se je državna raven organizacijsko v glavnem ustrezno prilagodila pogojem delovanja v EU. Kot primanjkljaj lahko identificiramo določene kadrovske vidike in sistem koordinacije oziroma razmerje do lokalne ravni, ki je sicer razumljiv iz delitve pristojnosti v slovenskem sistemu VNDN, v kontekstu EU pa se kaže kot pomanjkljivost. Medtem ko imajo občinske uprave, predvsem večje, določene organizacijske oblike za spremljanje splošnih zadev EU (postopoma jih razvijajo tudi manjše občine), pa je spremljanje evropskih zadev na področju VNDN nesistematično in se odraža tudi v manjši zmožnosti za sodelovanje v dejavnostih EU. Kot eno rednih dejavnosti pristojni občinski organi izvajajo v slovenski pravni red prevzeto evropsko

zakonodajo. Medtem ko je državna raven uspešno izvedla večino EU dejavnosti, pa jo z občinsko deloma družijo omejeno zanimanje in/ali zmožnost za sodelovanje v projektih EU in tovrstno pridobivanje izkušenj, znanja in tudi sredstev. Pri tem je treba upoštevati tudi razdrobljenost slovenskih občin in njihov neenak položaj glede finančnih sredstev in kadrovskih virov, tako med različno velikimi občinami kot v primerjavi z državo. Poleg tega velja, da je, glede na ustroj slovenskega sistema VNDN, uspešnost izvajanja evropske zakonodaje in sodelovanje v dejavnostih EU na lokalni ravni povezana tudi z uspešnostjo oziroma zmožnostjo državne ravni.

Glede na navedeno menim, da sicer velja, da se je državna raven v organizacijskem smislu in glede na število izvedenih dejavnosti bolj prilagodila sistemu EU kot občinska, vendar lahko ob upoštevanju pomanjkljivosti na obeh ravneh in pristojnosti, ki izhajajo iz narave obeh oblasti, in posledično njune različne organiziranosti ter dostopnih virov hipotezo 2 delno potrdim.

**Preverila sem tudi hipotezo 3, da je imelo prilagajanje upravnih organizacij in funkcij upravnega dela slovenskega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sistemu Evropske unije skladno z naravo javne politike na tem področju značilnosti inkrementalnih sprememb.**

Temeljni okvir povezovanja med državami kandidatkami oziroma članicami in EU na področju VNDN je po načelu subsidiarnosti funkcionalno sodelovanje na dogovorjenih področjih skupnega interesa; organizacijske spremembe ne izhajajo iz nekega enotnega evropskega modela, ampak so le posledica funkcionalnih potreb.

V analizi sem ugotovila, da za oblikovanje, prevzem in implementacijo evropske politike/zakonodaje na področju VNDN ni bilo treba vzpostaviti novih upravnih organizacij; naloge, povezane z EU, so se dodale obstoječim organizacijam. URZSR in IRSVND sta postopno in v majhnem obsegu prilagodila svojo organizacijsko strukturo. Bistvo URZSR, kot pristojne nacionalne upravne organizacije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, ter IRSVNDN, kot pristojnega inšpekcijskega organa na tem področju, je pri tem ostalo nespremenjeno, struktura se je spremenila le zaradi povečanega obsega in narave dela.

Glede funkcionalnega prilagajanja velja podobno. Kot je pokazala analiza zakonskih in drugih ključnih dokumentov od leta 1994 do 2006, je bila stopnja skladnosti slovenske in evropske politike že v izhodišču velika, tako da ni bilo pričakovati večjih nenadnih

sprememb. Slovenska politika je sledila usmeritvam in razvoju na ravni EU postopoma, v širšem sklopu vključevanja v mednarodne organizacije in integracije. Napredek oziroma spremembe in prilagoditve vse večjemu vključevanju v mednarodne dejavnosti, tudi EU, so najbolj razvidne iz primerjalne analize ZVNDN iz leta 1994 in novele tega zakona iz leta 2006. Spremembe se nanašajo na več področij, npr. zagotavljanje zmožnosti za sodelovanje v mednarodnih reševalnih in humanitarnih operacijah ter izobraževanje in usposabljanje. Prilagoditve kažejo tudi dokumenti v vmesnem obdobju. Doktrina zaščite, reševanja in pomoči iz leta 2002 npr. povzema določene dejavnosti, ki jih je Slovenija izvedla ali načrtovala za hitrejše vključevanje in prilagajanje v EU. Kot eno pomembnejših nalog navaja zagotavljanje povezljivosti reševalnih enot ter organiziranost zmogljivosti za VNDN za sodelovanje tako v okviru EU kot Nata. Pri tem naj bi ohranili vse organizacijske in druge značilnosti slovenskega sistema VNDN, pogojene z geografskimi, zgodovinskimi in drugimi razmerami v naši državi. Podobno velja za večje nesreče z nevarnimi snovmi, kjer prevzem direktive Seveso II ni pomenil bistvene spremembe nacionalne politike na tem področju, ampak njeno nadgradnjo; podobno lahko ugotovimo za nesreče onesnaženja morja. Proces prilagajanja EU tako ni pomenil spreminjanja bistva slovenske politike, saj EU ne predpisuje enotnega sistema, niti ni šlo za prevzem modelov iz drugih držav članic; prilagajanje se je uresničevalo v obliki doseganja skladnosti z namenom lažjega funkcionalnega sodelovanja med državami članicami in institucijami EU.

Ugotavljamo torej, da organizacijske in funkcionalne spremembe upravnega dela sistema VNDN niso bile nenadne. Slovenija je evropsko politiko na področju VNDN postopoma vključila v svojo politiko in sistem, za kar je le minimalno spremenila svoje upravne organizacije in dopolnila nacionalne politike. S tem je hipoteza 3 potrjena.

Za sklep ostane še, da v luči empiričnih ugotovitev preverimo temeljna teoretična izhodišča. Kot teoretični model za preučevanje tematike sta bila v delu uporabljena povezovalni in implementacijski model prilagajanja EU.

V delu sem izhajala iz dejstva, da se nacionalna izvršna raven oziroma upravne organizacije držav članic EU vedno bolj vključujejo v evropski proces odločanja, kar zahteva določene prilagoditve. Teoretični koncept predpostavlja, da se zato pojavlja vedno večji *prilagoditveni pritisk* in skladno s *konceptom skladnosti oziroma neskladnosti* potreba po organizacijski in funkcionalni prilagoditvi. Ker področje VNDN na ravni EU sodi med podporne in dopolnilne dejavnosti in namen sodelovanja na evropski ravni ni organizacijsko

poenotenje sistemov, ampak prilagajanje s ciljem funkcionalnega sodelovanja, je bil prilagoditveni pritisk majhen. Stopnja skladnosti med nacionalno in evropsko ravni je bila velika, tako da ni bilo potrebe po bistvenih spremembah ali spremembah upravnih organizacij ali javnih politik, bolj govorimo o dopolnitvi obstoječe ureditve.

Prilagajanje upravnih organizacij in politike VNDN je imelo značilnosti *inkrementalnih sprememb*. Pri tem je ostalo bistvo upravnih organizacij in politike VNDN nespremenjeno, stopnja sprememb je bila nizka. Lahko govorimo tudi o *absorpciji*, kar pomeni, da je bila slovenska javna uprava na področju VNDND sposobna postopoma prevzeti evropsko politiko in procese ter prilagoditi svoje organizacije, ne da bi znatno spremenile svoje procese, politike in upravne organizacije.

Nastanek potrebnih sprememb lahko pojasnimo s konceptom *ključnih trenutkov* in *ključnih odločitev*. Ključni trenutki za spremembo nacionalne politike in upravnih organizacij so se na področju VNDN pojavljali skladno z razvojem tega področja v okviru EU: od prve resolucije leta 1987 in začetka okrepljenega sodelovanja z državami kandidatkami leta 1999 do oblikovanja mehanizma CZ EU leta 2001 in začetka sodelovanja Slovenije v tem instrumentu leta 2003 ter polnopravnega članstva naše države v EU 2004. Vsi ti trenutki (lahko jih pojmujejo tudi kot dejavnike pritiska) so predstavljali priložnost za spremembo institucij, pa tudi politik. Ključne odločitve, ki so bile potrebne, da je slovenska politika sledila usmeritvam evropske, so bile v Sloveniji sprejete postopno, v okviru oblikovanja ali dopolnjevanja nacionalne zakonodaje; izjema je le področje nesreč z nevarnimi snovmi, kjer je bilo treba zakonodajo prevzeti po časovnici, ki jo je predpisal EU. To potrjuje teoretično izhodišče, da spremembe na eni institucionalni ravni ne pomenijo nujno takojšnjih sprememb na drugi ravni.

Prilagoditev upravnih organizacij na področju VNDN je sledila *vzorcu ohranitve institucionalne strukture* in razmerij moči med posameznimi akterji: posamezne upravne organizacije so prevzele evropske naloge, za katere so pristojne že v skladu z nacionalno zakonodajo in delitvijo področij dela. Značilnost tega procesa je bilo tudi prilagajanje po *logiki primernosti* (razmerja med državno in lokalno ravni v okviru nacionalne ureditve VNDN so se npr. prenesla na raven EU, čeprav bi bilo primerno, da se v določenem delu ponovno premislijo in morda spremenijo) in v skladu s konceptom *iskanja znanega oziroma domačega*, po katerem so upravne organizacije za prilagoditev sistemu EU uporabile domače, znane institucionalne prakse.

Javna uprava oziroma upravne organizacije naj bi pri prilagajanju EU sledile mehanizmu »*obligation de resultat*« ter standardom tako imenovanega evropskega upravnega prostora. Področje VNDN delovanju v skladu s tem mehanizmom in standardi pritrjuje, saj je edino merilo za uspešno izvajanje politike učinkovito varstvo državljanov EU pred naravnimi in drugimi nesrečami, organizacijske oblike so le v funkciji doseganja tega cilja. Seveda pa morajo biti države članice upravno zmožne oblikovati in nato tudi izvajati sprejete politike. *Upravna zmožnost* se kaže kot funkcija različnih virov, kot so število zaposlenih, finančna sredstva, znanje, pa tudi usklajevalnih mehanizmov, delitve pristojnosti ipd. Tudi za področje VNDN nesrečami velja, da prisotnost držav v procesu pogajanj oziroma oblikovanja politike, tako na nacionalni kot evropski ravni, zahteva znatne človeške vire, znanje in informacije kot tudi učinkovite mehanizme usklajevanja. Upravne zmožnosti držav občutno prispevajo k uspešnosti oblikovanja in prevzemanja evropskih politik. To potrjujejo tudi empirične ugotovitve analize: upravne organizacije v Sloveniji, ki so zagotovile ustrezno organizacijsko strukturo in zadostne vire, bodisi na državni bodisi na občinski ravni, se lažje vključujejo v dejavnosti EU kot organizacije, ki tega ne zagotavljajo.

Prilagajanje javnih politik je odvisno predvsem od *delitve pristojnosti* med EU in državami članicami: več pristojnosti kot ima EU, bolj vpliva na države članice in njihove politike, in obratno. Za VNDN smo že ugotovili, da je stopnja vpliva majhna in s tem majhna tudi stopnja sprememb politike. Glede na pojasnjevalni koncept evropeizacije lahko prilagajanje na področju VNDN opredelimo deloma kot *pozitivno integracijo* in deloma kot *prilagajanje z usklajevanjem*. Pozitivna integracija se kaže predvsem na področju večjih nesreč z nevarnimi snovmi: temelj je evropska zakonodaja, ki so jo morale države prevzeti in implementirati. Prilagajanje z usklajevanjem je značilno za področje civilne zaščite, kjer določen prilagoditveni pritisk sicer obstaja, vendar večina dejavnosti poteka z usklajevanjem, pomembno pa je tudi vzajemno učenje in izmenjava izkušenj ter dobrih praks med državami, kar poleg razvoja sistema na ravni EU prispeva k razvoju nacionalnih sistemov.

Za proces vključevanja *srednje- in vzhodnoevropskih držav* v EU so bile, v primerjavi s »starimi« članicami, značilne določene posebnosti. Temu pritrdimo tudi na primeru Slovenije, saj je bilo članstvo v EU prednostna naloga naše zunanje politike, nacionalne politične strukture in upravne organizacije so bile zelo dovzetne za vplive evropske integracije. Poleg tega je prilagajanje potekalo po načelu pogojnosti in razmeroma hitro, na

večini področij se kandidatke niso mogle pogajati. Prilagajanje je potekalo s pomočjo *določenih mehanizmov*, na področju VNDN s procesom pregleda usklajenosti zakonodaje, prevzemom ustreznih predpisov ter svetovanja (programa Phare, v okviru katerega je Slovenija izvedla projekt medinstitucionalnega sodelovanja pri transpoziciji direktive Seveso II).

Na ravni EU se je v zadnjih letih oblikoval nov pristop k opredelitvi varnosti, gre za funkcionalno varnost, v nasprotju z varnostjo, ki se nanaša na varnost teritorija. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami je eden od ključnih mehanizmov zagotavljanja tako imenovane »varne evropske skupnosti«, saj nesreče ne poznajo meja in lahko prizadenejo več držav in njihovih ključnih funkcij hkrati. Pomemben je tudi vidik solidarnosti, ki ga udeležujejo predvsem po letu 2000 oblikovani instrumenti nudenja vzajemne pomoči.

V okviru povezovalnega modela sem preučila prilagajanje institucij in procesov, ki povezujejo nacionalno raven in raven EU; v okviru implementacijskega modela pa prilagajanje javne politike. Na podlagi analize empiričnih podatkov lahko ugotovim, da so teoretična izhodišča novega institucionalizma, posebej historičnega pristopa, ter koncepti upravne teorije in teorije varnosti nudili ustrezno podlago za preučevanje prilagajanja upravnih organizacij in procesov ter politike na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ker sem v delu preučevala prilagajanje tako na državni kot občinski ravni, bi kot dodana vrednost lahko služila natančnejša teoretična podlaga za preučevanja vpliva na različnih ravneh in njihovih medsebojnih razmerij; ob upoštevanju dejstva, da se razmerja in delitev pristojnosti po sektorjih zelo razlikujejo.

Kot je pokazala analiza, je v upravnem delu slovenskega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami še precej možnosti za izboljšanje sodelovanja v dejavnostih EU. Upravne organizacije, predvsem na občinski ravni, izvajajo v glavnem »obvezne« naloge, ki izhajajo iz evropske zakonodaje. »Neobveznih« nalog, kot so sodelovanje v različnih dejavnostih EU (npr. prijave na evropske razpise), se upravne organizacije, tako na državni kot občinski ravni, v glavnem ne lotevajo.

Opisana problematika na področju VNDN je del širše slike slovenske javne uprave. Izhaja iz značilnosti slovenske upravne delitve in organizacije državne in lokalne oblasti na eni strani ter značilnosti sistema VNDN na drugi. Tu mislim predvsem na razdrobljenost slovenskih občin in posledično na njihovo pomanjkljivo upravno zmožnost. Poleg tega za celotno državno upravo velja, da je črpanje evropskih sredstev nizko. Iz tega lahko sklepamo, da še vedno nismo dojeli vseh razsežnosti delovanja EU, saj sodelovanje v

evropskih dejavnostih večkrat vidimo kot obveznost, in ne kot priložnost za pridobitev dodatnih finančnih sredstev in uveljavitev naše države na posameznih strokovnih področjih. Za izboljšanje stanja bo tako poleg bolj sistematičnega pristopa potreben tudi premik v dojemanju vloge naše države v evropski integraciji, ki jo poleg obveznosti opredeljujejo tudi možnosti in priložnosti.

## LITERATURA

### MONOGRAFIJE

1. Arah, Metka (1995): *Evropska unija: vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah Consulting.
2. Bartol, Klemen (2005): *Direktiva Seveso II*. Ljubljana: Fakulteta za kemijo in kemijsko tehnologijo, Oddelek za tehniško varnost. Dostopno na: [http://www.fkkt.uni-lj.si/attachments/dsk2009/seveso\\_ii.pdf](http://www.fkkt.uni-lj.si/attachments/dsk2009/seveso_ii.pdf) (7. 6. 2007).
3. Baum, Stanislav (2005): *Evropski in/ali nacionalni upravni prostor*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
4. Benko, Vlado (1997): *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: FDV.
5. Berglez, Mateja (2006): *Evalvacija področja civilne zaščite v Evropski uniji*. Magistrsko delo. Ljubljana: FDV.
6. Boin, Arjen, Ekengren, Magnus, Rhinard, Mark (2005): *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union*. Stockholm: Swedish National Defence College, Acta B 36.
7. Bomberg, Elizabeth, Stubb, Alexander (2003): *The European Union: How Does it Work?* Oxford: University Press.
8. Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.) (2003): *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: FDV.
9. Ekengren, Magnus, Maztzen, Nina, Svantesson, Monica (2006): *The New Security Role of the European Union: Transnational Crisis Management and the Protection of Union Citizens*. Stockholm: Swedish National Defence College.
10. *Evaluation of the Community Action Programme in the field of Civil Protection* (9 March 1999). London: Peter Hayward Associates. Dostopno na: [http://158.167.39.79:8080/comm/environment/civil/pdfdocs/comcom\\_cabinetoffice.pdf](http://158.167.39.79:8080/comm/environment/civil/pdfdocs/comcom_cabinetoffice.pdf) (25. 5. 2005).
11. *Global evaluation of the Community Action programme in the field of Civil Protection, the Community Mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions and the marine Pollution framework (2005). Final report*. Middlesex, United Kingdom: The European Evaluation Consortium (TEEC). Dostopno na: [http://ec.europa.eu/environment/civil/pdfdocs/cvip\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/civil/pdfdocs/cvip_final_report.pdf) (20. 2. 2006).



12. Grizold, Anton (ur.) (1998): *Perspektive sodobne varnosti*. Ljubljana: FDV.
13. Grizold, Anton (1999): *Evropska varnost*. Ljubljana: FDV.
14. Gronvall, Jesper (2000): *Managing Crisis in the European Union: The Commission and »Mad Cow Disease«*, a publication of the Crisis Management Europe Research Programme, vol. 10. Stockholm: Swedish National Defence College, The Swedish Agency for Civil Emergency Planning.
15. Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: FDV.
16. Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation (2003). Dostopno na: [http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/enlargement\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/enlargement_en.htm) (13. 6. 2005).
17. Kus, Robert (2006): *Pripravljenost javne uprave na delovanje ob nesreči – primer mestnih uprav Dunaja in Ljubljane. Magistrsko delo*. Ljubljana: FDV.
18. Larsson, Sara, Olsson, Eva-Karin, Ramberg, Britta (2005): *Crisis Decision Making in the European Union*, a publication of the Crisis Management Europe Research Programme, vol. 29. Stockholm: Swedish National Defence College.
19. Lipičnik, Bogdan (1994): *Ekonomika in organizacija podjetja. 2 knjiga: Organizacija podjetja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
20. Malešič, Marjan (ur.) (2004): *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti*. Ljubljana: FDV.
21. Nugent, Neil (1999): *The Government and Politics of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: The Macmillan Press Ltd.
22. Pinterič, Uroš (ur.) (2004): *Administrativna usposobljenost slovenskih občinskih uprav*. Ljubljana: FDV.
23. Predovnik, Vesna (2004): *Upravna organiziranost varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Diplomaska naloga*. Ljubljana: FDV.
24. *Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU* (2005). Ljubljana: SVEZ.
25. Rakočević, Slobodan (1991): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
26. Schuman, Robert (2003): *Za Evropo*. Celje: Mohorjeva družba.
27. Šmidovnik, Janez (1985): *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: DDU Univerzum.
28. Šmidovnik, Janez (1995): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

29. Trpin, Gorazd (1995): *Predpisi o državni upravi, vladi in ministrstvih*. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
30. Vlaj, Stane (1998): *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: FDV.
31. *Vade-mecum of civil protection in the European Union* (1999); Evropska komisija. Dostopno na: <http://europa.eu.int/comm/environment/civil/pdfdocs/vademec.pdf> (13. 2. 2005).

## ČLANKI

32. Bache, Ian, Marshall, Adam (2004): *Europeanisation and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain*. Dostopno na: <http://eiop.or.at/cgi-bin/erpa-search.pl?qtitle=adaptation&cmd=search#1> (22. 8. 2005).
33. Bonwitt, Bob (1998): *Zanesljiva javna uprava*. Javna uprava, let. 34, št. 1, str. 89–109.
34. Börzel, Tanja A., Risse, Thomas (2000): *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*. European Integration online Papers (EIOP), Vol. 4 (2000), N° 15. Dostopno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (23. 8. 2005).
35. Börzel, Tanja (2003): *Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization*. Queen's Papers on Europeanisation, No 2/2003. Dostopno na: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,5270,en.pdf> (30. 8. 2005).
36. Brezovšek, Marjan (1996): *Teoretični pojem uprave*. Teorija in praksa, letnik XXXIII, št. 2, 264–278.
37. Brezovšek, Marjan (1998): Modernizacija (evropeizacija) slovenske državne uprave. V: Zajc, Drago (ur.), *Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov*, str. 135–146. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
38. Brezovšek, Marjan (2000a): *Kako do zanesljive uprave*. Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 264–278.
39. Brezovšek, Marjan (2000b): *Uprava in demokratični prehod*. V: Fink Hafner, Danica, Haček, Miro (ur.) (2000): *Demokratični prehodi: Slovenija v primerjavi s srednjeevropskimi postsocialističnimi državami*, str. 239–255. Ljubljana: FDV.

40. Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (2002): *Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo*. Teorija in praksa, let. 39, št. 4, str. 691–704.
41. Brezovšek, Marjan (2003): Uvod - globalizacija in nova paradigma upravljanja. V: Brezovšek, Marjan, Miro Haček (ur.), *Globalizacija in državna uprava* (2003), str. 5–8. Ljubljana: FDV.
42. Bugarič, Bojan (2004): *Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na strukturo nacionalnih državnih uprav*. V: Zbornik znanstvenih razprav, letn. 64, str. 101–122.
43. Bulmer, Simon, Burch, Martin (1998): *Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union*. Public Administration, Vol. 76, no. 4, str. 601–628.
44. Bulmer, Simon J., Claudio M. Radelli (2004): *The Europeanisation of National policy?* Queen's Papers on Europeanization, No 1/2004. Dostopno na: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/Research/PaperSeries/EuropeanisationPapers/PublishedPapers> (30. 8. 2005).
45. Claes, Dag Harald (2002): *The process of europeanization - the case of Norway and the internal energy market*. Arena, working papers, 12/2002. Dostopno na: [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/02\\_12.xml](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/02_12.xml) (22. 8. 2005).
46. D'orta Carlo: *What Future for the European Administrative Space?* EIPA, Working Paper 5, 2003. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/archive/00001624/01/2003w05.pdf> (30. 8. 2005).
47. Ekengren, Magnus (2004): *From a European Security Community to a Secure European Community – Analysing EU Functional Security: The case of EU Civil Protection*. Hague: The SGIR Conference, Fifth Pan-European Conference, September 9–11, 2004: Constructing World Orders, Section 31: Reconceptualising Security in an Era of Globalisation.
48. Fink Hafner, Danica, Lajh, Damjan (2003): *Managing Europe from home: The Europeanisation of the Slovenian core executive*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
49. Goetz, H. Klaus (2001): *Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization*. Journal of European Public Policy, vol. 8, p. 1032–1051.

50. Grabbe, Heather (2001): *How does Europeanisation affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*. Journal of European Public Policy, vol. 8, p. 1013-1031.
51. Jelušič, Ljubica (2002): *Globalnost varnostnih interesov in groženj*. Teorija in praksa, let. 39, št. 4, str. 613–620.
52. Jeraj, Julij (2003): *Civil Protection, the Protection and Rescue System, the System for Protection Against Natural and Other Disasters – Development and Place in the National Security System with the Emphasis on Slovenia*. V: Scott Feil: Civil-Military Emergency Planning Workshop: Lessons Learned in Transition, US Institute for Defense Analyses, IDA Document D-2917, November 2003, Alexandria, Virginia, US.
53. Kassim, Hussein (2002): *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*. Dostopno na: [http://www.bbk.ac.uk/polsoc/download/hussein\\_kassim/Kassim09.pdf](http://www.bbk.ac.uk/polsoc/download/hussein_kassim/Kassim09.pdf) (22. 8. 2005).
54. Kassim, Hussein, Menon, Anand (2004): *European integration since the 1990s: member states and the European Commission*. Arena, Working papers, 6/2004. Dostopno na: [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2004/papers/wp04\\_6.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2004/papers/wp04_6.pdf) (22. 8. 2005).
55. Kerševan, Erik (1998): Primerjalni pregled javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. Javna uprava, letnik 34, št. 4, str. 655-676.
56. Kotnik Dvojmoč, Igor (2001–2002): *Varnostna tveganja in grožnje v sodobnem svetu*. Revija Ujma, št. 14–15, str. 215–223.
57. Kotnik Dvojmoč, Igor (2002): Konceptualizacija varnostnih pojavov v sodobnem svetu. V: Ušeničnik, Bojan (ur.), *Nesreče in varstvo pred njimi*, str. 212–221. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo.
58. Kovač, Polonca (2002): *Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike*. Teorija in praksa, let. 39, št. 6, str. 1037–1047.
59. Kovač, Polonca (2003): *Evropski upravni prostor – realnost ali mit*. Uprava, let. 1, št. 2, str. 16–33.
60. Lajh, Damjan, Fink Hafner, Danica (2002): *Institucionalno prilagajanje slovenske izvršne oblasti povezovanju Slovenije z ES/EU: mednarodno primerjalni pogled*. Teorija in praksa, let. 39, št. 6, str. 970–999.
61. Lindstrom, Nicole, Piroška, Dóra: *The Politics of Europeanization in Europe's Southeastern Periphery: Slovenian Banks and Breweries on S(c)ale*. Queen's Papers on

- Europeanization, No 4/2004. Dostopno na: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/Research/PaperSeries/EuropeanisationPapers/PublishedPapers> (30. 8. 2005).
62. Lippert, Barbara, Umbach, Gaby, Wessels, Wolfgang (2001): *Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power*. Journal of European Public Policy, vol. 8, p. 980–1012.
63. Malešič, Marjan (1991): *Evropski družbi naproti: civilna zaščita*. Ujma, št. 5, str. 246–248.
64. Malešič, Marjan (1998): *Varstvo pred nesrečami na pragu novega tisočletja*. Ujma, št. 12, str. 5–6.
65. Malešič, Marjan (1999): *Slovenska javnost o varstvu pred nesrečami*. Ujma, št. 13, str. 343–349.
66. Malešič, Marjan (2002b), Javnost o varstvu pred nesrečami. V: Ušeničnik, Bojan (ur.), *Nesreče in varstvo pred njimi*, str. 553–562. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo.
67. March, James G., Olsen, P. Johan (2005): *Elaborating the "new institutionalism"*. Arena, working papers, 11/2005. Dostopno na: [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/05\\_11.xml](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/05_11.xml) (22. 8. 2005).
68. Nizzo, Carl (2001): *National public administrations and European integration*. OECD. Sigma, Paris. Dostopno na: [http://www.oecd.org/longabstract/0,2546,en\\_2649\\_201185\\_1850544\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/longabstract/0,2546,en_2649_201185_1850544_1_1_1_1,00.html) (22. 8. 2005).
69. Olsen, Johan P. (2002): *Towards a European Administrative Space?* Arena, working papers, 26/2002. Dostopno na: [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/02\\_26.xml](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/02_26.xml) (22. 8. 2005).
70. Olsen, Johan p. (2002): *The many faces of europeanization*. Arena, working papers, 2/2002. Dostopno na: [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/02\\_02.xml](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/02_02.xml) (22. 8. 2005).
71. Prezelj, Iztok (2001): *Nujnost medorganizacijskega sodelovanja pri zagotavljanju nacionalne in mednarodne varnosti*. V: Pagon, Milan (ur.), *Dnevi varstvoslovja*, Ljubljana: Višja policijsko-varnostna šola.

72. Prezelj, Iztok (2005): Skupna evropska varnostna in obrambna politika: dosežki, izzivi in dileme v luči učinkovitega kriznega menedžmenta. V: Zajc, Drago (ur.), *Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov*, str. 463–485. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
73. Skupina avtorjev: Glokalno« in vstop Slovenije v EU oziroma pripravljenost slovenskih občinskih uprav na vstop Slovenije v EU (2004). V: *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesu globalizacije*, str. 266–267. Ljubljana: FDV.
74. Ušeničnik, Bojan (1996): *Mednarodno sporazumevanje Slovenije o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami*. Ujma, št. 10, str. 291–292.
75. Ušeničnik, Bojan (1999): *Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje.
76. Ušeničnik, Bojan (2002): Globalizacija tveganj in globalna varnost. V: Ušeničnik, Bojan (ur.), *Nesreče in varstvo pred njimi*, str. 7–8. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo.
77. Zajc, Drago: Proces odločanja v procesu tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost. V: Haček, Miro, Zajc, Drago (ur.), *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, str. 147–162. Ljubljana: FDV.
78. Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: FDV.
79. Žurga, Gordana (2003): Potrebne kompetence za večjo kakovost in učinkovitost v javni upravi. V: *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003: zbornik referatov*, str. 5–20. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
80. Žurga, Gordana (2005): Integracija slovenskega upravnega prostora v skupni evropski upravni prostor. V: Haček, Miro, Zajc, Drago (ur.), *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, str. 319–337. Ljubljana: FDV.

## PRAVNI VIRI

81. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Reinforcing the Civil Protection Capacity of the European Union (Text with EEA relevance), COM/2004/0200 final, 25 March 2004.

82. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - Improving the Community Civil Protection Mechanism, COM/2005/0137 final, 20 April 2005.
83. Council Decision of 19 December 1997 establishing a Community action programme in the field of civil protection, 98/22/EC.
84. Direktiva Sveta 82/501/EEC o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč z nevarnimi snovmi.
85. Direktiva Sveta 96/82/ES o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč z nevarnimi snovmi.
86. Direktiva Evropskega Parlamenta in Sveta 2003/105/ES o spremembi Direktive Sveta 96/82/ES o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč z nevarnimi snovmi.
87. Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, Sklep Vlade RS, št. 812-07/2002-1, 30. 5. 2002.
88. Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi strani. Uradni list RS, št. 44/97.
89. Končno poročilo o pogajanjih o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji s poudarkom na sklepnem delu pogajanj. Dostopno na: [http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/arhiv\\_dejavnosti/](http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/arhiv_dejavnosti/) (23. 5. 2007).
90. Memorandum o soglasju med Evropsko skupnostjo in Republiko Slovenijo o sodelovanju Republike Slovenije v Mehanizmu Skupnosti za krepitev sodelovanja na področju civilne zaščite. Uradni list RS, Mednarodne pogodbe 5/03.
91. Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ur. l. RS, št. 44/2002.
92. Navodilo o obveščanju ob naravnih in drugih nesrečah, Ur. l. RS, št. 42/00, 103/01.
93. Odločba Sveta 1999/847/ES z dne 9. decembra 1999 o določitvi akcijskega programa Skupnosti na področju civilne zaščite.
94. Odločba Sveta 2001//792/ES, Euratom o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite.
95. Odločba št. 2850/2000/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2000 o vzpostavitvi okvira Skupnosti za sodelovanje na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja.

96. Odločba Komisije z dne 29. decembra 2003 o določitvi pravil za izvajanje Odločbe Sveta 2001/792/ES, Euratom o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite, 2004/277/ES.
97. Odločba Sveta z dne 20. decembra 2004 o spremembi Odločbe 1999/874/ES v zvezi s podaljšanjem akcijskega programa Skupnosti na področju civilne zaščite.
98. Odločba Sveta z dne 5. marca 2007 o vzpostavitvi finančnega instrumenta za civilno zaščito (2007/162/ES, Euratom).
99. Odločba Sveta ministrov z dne 3. decembra 1981 o ustanovitvi Informacijskega sistema Skupnosti za nadzor in zmanjševanje onesnaženj morja zaradi izlitij ogljikovodikov.
100. Odločba Evropske komisije z dne 25. junija 1980 o ustanovitvi Svetovalnega odbora skupnosti za nadzor in zmanjšanje onesnaženj morja zaradi izlitij ogljikovodikov.
101. Pogodba o Evropski uniji (prečiščeno besedilo), *Uradni list C 325 z dne 24. decembra 2002*. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (23. 5. 2006).
102. Pogodba iz Nice, *Uradni list C 80 z dne 10. marec 2001*. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (23. 5. 2006).
103. Pogodba o Ustavi za Evropo, *Uradni list C 310 z dne 16. decembra 2004*. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (23. 5. 2006).
104. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo z organi v sestavi. Ministrstvo za obrambo, šifra 017-02-14/2004-27 z dne 2. 6. 2004.
105. Prečiščeni različici pogodbe o Evropski uniji in pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (prečiščeno besedilo), *Uradni list C 321E z dne 29. decembra 2006*. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (23. 5. 2007).
106. Predlog KOM(2006)29 za Odločba Sveta o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti na področju civilne zaščite (prenova), SEK(2006)113.
107. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, *Ur. l. RS, št. 56/2001*.
108. Resolucija Sveta ministrov z dne 26. junija 1978 o ustanovitvi akcijskega programa Evropskih skupnosti za nadzor in zmanjšanje onesnaženj morja zaradi izlitij ogljikovodikov.
109. Rimski pogodbi (prečiščeno besedilo), *Uradni list C 325 z dne 24. decembra 2002*. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (23. 5. 2006).
110. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-



socialnemu odboru in Odboru regij: Načini sodelovanja na področju naključnega ali namernega onesnaženja morja po letu 2007, 22. 12. 2006 COM(2006) 863.

111. Temeljni akti Evropskih skupnosti (2002). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
112. Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, Ur. l. RS, št. 58/2003.
113. Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč, Ur. l. RS, št. 22/99.
114. Uredba (ES) št. 724/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o spremembi Uredbe (ES) št. 1406/2002 o ustanovitvi Evropske agencije za pomorsko varnost.
115. Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, Ur. l. RS, št. 3/02, 17/02.
116. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, Ur. l. RS, št. 17/2006.
117. Zakon o državni upravi, Ur. l. RS, št. 97/2004.
118. Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS, št. 72/1993.
119. Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč, Ur. l. RS, št. 114/2005.
120. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ur. l. RS, št. 64/1994.
121. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami – uradno prečiščeno besedilo 1, Ur. l. RS, št. 51/2006.

## **DRUGO GRADIVO**

122. Dopis Evropske komisije – Generalnega direktorata okolje, št. ENV A.2/HL/ap/D(2006)3337, 27. 3. 2006.
123. Dopis URSZR Evropski komisiji, št. 843-04-72/2001-42, 29. 5. 2006.
124. Gradivo Ministrstva za obrambo za uvrstitev na sejo Vlade RS, št. 542-12/2007-5, 5. 5. 2007.
123. Javni razpis za načrtovanje, izvajanje in evalvacijo tečajev v okviru mehanizma Skupnosti na področju Civilne zaščite - Publication of call for tender for planning, conducting and evaluation of Civil Protection Community Mechanism training

courses (dok. 2006-103251-EN, objavljen 23. 5. 2006 na spletni strani EK: <http://ec.europa.eu/environment/civil/>).

124. Končno poročilo o pogajanjih o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji s poudarkom na sklepnem delu pogajanj. Dostopno na: [http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/arhiv\\_dejavnosti/](http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/arhiv_dejavnosti/) (23. 5. 2007).
125. Mednarodne aktivnosti URSZR v 2005 in 2006. Interno gradivo URSZR.
126. Poročilo o delu Skupnosti občin Slovenije za leto 2004. Maribor, april 2005. Dostopno na: [www.skupnostobcin.si](http://www.skupnostobcin.si) (20. 5. 2007).
127. Poročila o službenih poteh uslužbencev URSZR v obdobju 1996-2007. Interno gradivo URSZR.
128. Poročilo Slovenije o izvajanju Direktive Sveta 96/82/ES o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi za obdobje 2003-2005. Ljubljana, september 2006, str. 2.
129. Projekt Phare št.: PM.00.11.01/HZ Pripravljenost na nesreče z nevarnimi snovmi v Sloveniji (2002). Regional Environment Accession Project. Nethconsult - BKH Consulting Engineers.
130. Seznam udeležencev mednarodnih usposabljanj v Sloveniji in v tujini iz Uprave RS za zaščito in reševanje in drugih delov sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, verzija 3/2/2007. Interno gradivo URSZR.
131. Uradni opomin Komisije Evropskih skupnosti Sloveniji, št. SG-Greffe-(2007)D/201598, 23. 3. 2007.

## **INTERVJUJI**

132. Intervjuji (pisni in osebni) z vodji 13 izpostav Uprave RS za zaščito in reševanje, junij 2006.
133. Intervju s poveljnikom enote za hitre reševalne intervencije, URSZR, Ljubljana, 31. 1. in 1. 6. 2007.
134. Intervju z svetovalko za sistemska vprašanja, URSZR, Ljubljana, 12. 6. 2007.
135. Intervju z vodjo Sektorja za načrtovanje in preventivne dejavnosti, URSZR, Ljubljana, 31. 5. 2007.

136. Intervju z vodjo Sektorja za izobraževanje in usposabljanje, URSZR, Ljubljana, 13. 6. 2007.
137. Intervju z vodjo Službe za splošne zadeve, URSZR, Ljubljana, 6. 6. 2007.
138. Intervju z vodjo Oddelka za načrtovanje, URSZR, Ljubljana, 6. 6. 2007.
139. Intervju z glavnim inšpektorjem, IRSVNDN, Ljubljana, 18. 6. 2006.
140. Intervju s predstavnikom Službe za zaščito, reševanje in civilno obrambo, Mestna občina Koper, Koper, 5. 7. 2006.
141. Intervju z vodjo Centra za zaščito, reševanje in civilno obrambo, Mestna občina Celje, Celje, 20. 7. 2006.
142. Intervju z načelnikom Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo, Mestna občina Ljubljana, Ljubljana, 13. 6. 2007.
143. Intervju s strokovnim delavcem Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo, Mestna občina Ljubljana, Ljubljana, 20. 6. 2006.
144. Intervju (telefonski) s predstavnico Službe za mednarodne odnose, Mestna občina Ljubljana, Ljubljana, 5. 6. 2007.
145. Intervju s predstavnikom Službe za civilno zaščito in požarno varnost, občina Šmarje pri Jelšah, Šmarje pri Jelšah, 26. 7. 2006.
146. Intervju (telefonski) s tajnico občine Dobrna, 5. 6. 2007.
147. Intervju (telefonski) s predstavnico Skupnosti občin Slovenije, 5. 6. 2007.
- 148.** Intervju s predstavnico Računskega sodišča RS, Ljubljana, 18. 5. 2006.

## **PRILOGA: VPRAŠALNIK ZA STRUKTURIRANI INTERVJU**

### **VPRAŠALNIK ZA INTERVJU S STROKOVNIMI DELAVCI NA PODROČJU VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V OBČINSKIH UPRAVAH**

Ljubljana, 26. 6. 2006

Spoštovani!

Sem absolventka podiplomskega študija javne uprave na Fakulteti za družbene vede, zaposlena v Upravi RS za zaščito in reševanje. Pripravljam magistrsko delo o prilagajanju upravnega dela slovenskega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami Evropski uniji. Zanima me, kako je vstop Slovenije v EU vplival na občinske uprave na tem področju oziroma kako so se občinske uprave prilagodile delovanju v EU.

Pri preučevanju tematike bom izhajala iz dejstva, da ima Evropska unija na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami zgolj dopolnilno oziroma podporno vlogo državam članicam in ne zahteva sprememb nacionalnih sistemov. Glavne naloge EU na tem področju so torej<sup>224</sup>:

- podpirati in dopolnjevati aktivnosti na nacionalni, regionalni in lokalni ravni na področju preprečevanja nesreč, pripravljenosti odgovornih za varstvo in ukrepanje ob nesrečah,
- prispevati k informiranju javnosti s ciljem dvigovanja stopnje samozaščite evropskih državljanov.

Področje varstva pred nesrečami obsega naslednja področja: civilna zaščita; večje nesreče z nevarnimi snovmi; onesnaženje morja/nesreče na morju; enotna evropska številka za klic v sili 112; gozdni požari; obveščanje ob jedrskih nesrečah; nekatera druga področja.

Področji, kjer pa EU zakonsko ureja obveznosti držav članic (kjer je bila potrebna transpozicija v slovenski pravni red), so večje nesreče z nevarnimi snovmi in uveljavljanje enotne evropske telefonske številke za klic v sili 112. Na drugih področjih pa je EU razvila določene mehanizme in instrumente, v katerih naj bi sodelovale države članice (na vseh ravneh: nacionalni, regionalni in lokalni) – kar pa je v veliki meri odvisno od njihovih

---

<sup>224</sup> Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, 2003:1.

zmožnosti, prav tako naj bi države izvajale predpisane obveznosti – kar je ponovno odvisno od njihove upravne zmožnosti in usposobljenosti.

Cilj vprašanj za intervju, ki so pred vami, je pridobiti informacije, mnenja in stališča o tem:

- kako je vstop Slovenije v Evropsko unijo vplival na organizacijo in politiko občinskih uprav na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- kakšne organizacijske ukrepe so občinske uprave izvedle za prilagoditev članstvu v EU, kako so zmožne izvajati evropsko zakonodajo, kako in koliko sodelujejo v dejavnostih Evropske unije ter s kakšnimi ovirami se srečujejo pri tem.

S časovnega vidika intervju vključuje tako čas vključevanja Slovenije v EU (do 30. 4. 2004) kot čas polnopravnega članstva (od 1. 5. 2004).

Zavedam se, da ste zelo zaposleni, vendar upam, da boste našli čas za intervju. Vljudno vas prosim za razmislek o spodnjih vprašanjih, da bi lahko nato z vami izvedla osebni ali telefonski intervju. Zagotavljam vam, da bom zbrane podatke uporabila izključno v raziskovalni namen. Za sodelovanje se vam vnaprej zahvaljujem.

Moji podatki so: Milena Dobnik Jeraj, Topniška 58a, 1000 Ljubljana, e-pošta: [milenadj@gmail.com](mailto:milenadj@gmail.com).

S spoštovanjem.

Milena Dobnik Jeraj

## VPRAŠANJA ZA OSEBNI ALI TELEFONSKI INTERVJU

### I. SKLOP – VPLIV VSTOPA V EU NA ORGANIZACIJO OBČINSKE UPRAVE

1. Kako bi na splošno ocenili vpliv vstopa Slovenije v EU na vašo občinsko upravo na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?
2. Ali ste izvedli kakršnekoli organizacijske ali vsebinske spremembe?

### II. SKLOP – VIRI in ZMOŽNOST SODELOVANJA OBČINSKE UPRAVE V AKTIVNOSTIH EVROPSKE UNIJE

3. Kako bi ocenili zmožnost vaše občinske uprave za izvajanje evropske zakonodaje in sodelovanje v dejavnostih EU z naslednjih vidikov:
  - kadrovske viri (število, čas, strokovna, jezikovna usposobljenost, poznavanje evropskih zadev, prijava na razpise projektov)
  - finančni in materialni viri
  - drugo.
4. Ali je vaša občinska uprava izvedla kakšne aktivnosti, da bi se povečala njena zmožnost (kadrovska, finančna, druga) za vključevanja v aktivnosti EU?  
Če DA, navedite te aktivnosti.
5. Ali pričakujete zunanjo pomoč pri povečanju vaše zmožnosti?  
Če DA, kdo naj bi jo po vašem mnenju zagotavljal?

### III. SKLOP – IZVAJANJE ZAKONODAJE, SODELOVANJE V PROJEKTIH IN DRUGIH AKTIVNOSTIH EU

6. Kako zagotavljate izvajanje »evropske zakonodaje«, konkretno Uredbo o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja v delu, ki se nanaša na večje nesreče z nevarnimi snovmi?
7. Ali je vaša občinska uprava že sodelovala v projektih in drugih aktivnostih EU na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (vključno s programi čezmejnega sodelovanja Interreg III)?

Če DA, prosim, navedite naslov, trajanje in bistvene značilnosti projekta oz. druge oblike sodelovanja.

Navedite, ali se je občina na razpis zgolj prijavila ali je bila pri prijavi tudi uspešna. Ocenite tudi koristnost tega sodelovanja za vašo občino.

8. Kdo naj bi po vašem mnenju občinskim upravam zagotavljal informacije ter strokovno pomoč za sodelovanje pri projektih EU ter drugih aktivnostih?

9. Katere so po vašem mnenju glavne ovire za sodelovanje občinskih uprav v projektih in drugih aktivnostih EU na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?

10. Ali nameravate v prihodnje sodelovati v projektih in drugih aktivnostih EU na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?

---

Osnovne značilnosti občinske uprave, ki jo predstavlja intervjuvanec:

1. Število zaposlenih v občinski upravi:

- do 5
- 6-10
- 11-25
- 26-50
- 51 in več.

2. V občinski upravi je za opravljanje nalog na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami /zaščite in reševanja organiziran:

- organizacijska enota z več kot 3 zaposlenimi
- na tem področju so zaposleni 1-3 strokovni delavci
- občina to področje pokriva v sodelovanju z drugimi občinami (1 strokovni delavec za dve ali več občin)
- občina za to področje nima strokovnih delavcev.

---

Hvala za sodelovanje.