

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Ana Pirc

Odnos med občino in regijo v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Ana Pirc

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

Somentorica: red. prof. dr. Ljubica Jelušič

Odnos med občino in regijo v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

Odnos med občino in regijo v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavlja skupek vseh preventivnih, zaščitnih, reševalnih, sanacijskih in drugih dejavnosti, ki prispevajo k večji varnosti ljudi, premoženja, kulturne dediščine in okolja pred ogrožanjem zaradi naravnih in drugih nesreč. V Republiki Sloveniji se varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami uresničuje kot enoten in celovit sistem, ki predstavlja enega od treh temeljev nacionalne varnosti. Njegov poglobitveni cilj je zmanjšanje števila nesreč ter preprečitev oziroma zmanjšane žrtev in drugih posledic nesreč, zagotavljajo pa ga v okviru svojih pravic in dolžnosti prebivalci, društva in druge nevladne organizacije, ki opravljajo dejavnost, pomembno za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, javne reševalne službe, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije, lokalne skupnosti in država.

Družbena in politična modernizacija sta kot spremljevalki procesa osamosvajanja Republike Slovenije vplivali na osamosvojitev strokovnih področij, med njimi tudi obrambe in varstva pred nesrečami, ter vzpostavitev pravne ureditve na vseh področjih, ki so jih prej urejali predpisi zvezne države. Magistrsko delo obravnava okoliščine nastajanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v novi državi, osrednje mesto pri tem pa zavzema sprejemanje Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Tega je Državni zbor sprejel v letu 1994, kasneje pa še dvakrat spremenil in dopolnil v letih 2006 in 2010. Skozi razumevanje političnega in zakonodajnega odločanja, ki je v magistrskem delu tudi predstavljeno, želim ugotoviti, ali je velik pritisk na zakonodajno urejanje v času po osamosvojitvi države vplival na kvaliteto zakonodajnih rešitev na obravnavanem področju.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami nalaga organiziranje in skrb za delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami predvsem občinam, država pa jim pri tem pomaga s silami in sredstvi iz svoje pristojnosti. Čeprav širše samoupravne lokalne skupnosti, poimenovane tudi pokrajine ali regije, še niso oblikovane, je sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji v nekaterih vidikih prilagojen vzpostavitvi vmesne ravni med državo in občino. Upravne in strokovne naloge zaščite, reševanja in pomoči, pa tudi varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, za katere so na svojih delovnih področjih sicer pristojna posamezna ministrstva, na ravni države opravlja Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje. Zaradi učinkovitejšega načrtovanja, vodenja in izvajanja nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami iz državne pristojnosti pa je območje države razdeljeno na 13 geografsko zaokroženih enot – regij.

Ob predpostavki, da je težišče pripravljenosti in odzivanja na nesreče v občinah, je ena ključnih oseb v sistemu zaščite, reševanja in pomoči, poveljnik Civilne zaščite občine. Magistrsko delo izpostavi vprašanje njegove dvojne odgovornosti (županu in regijskemu poveljniku Civilne zaščite) ter proučuje odnos med občino in regijo tudi z vidika nedokončanega procesa reforme lokalne samouprave. Ob prepoznavanju morebitnih pomanjkljivosti sistema je osrednji cilj magistrskega dela nakazati možne rešitve za njegovo izboljšanje.

Ključne besede: zakonodajno odločanje, družbena in politična modernizacija, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, občina, regija.

The relationship between municipality and region in the disaster management system

The disaster management system involves all activities of prevention, protection, rescue and relief as well as other activities that contribute to greater safety of people, property, cultural heritage and environment under the threat of disaster. In the Republic of Slovenia disaster management is implemented as a uniform and comprehensive system that represents one of the three pillars of national security. Its main goal is to reduce the number of disasters and to forestall or reduce the number of casualties and other consequences of such disasters. Disaster management is provided by citizens, associations and other non-governmental organizations which conduct activities that are important for disaster management, as well as public rescue services, enterprises, institutes and other organizations, local communities and the state, all as part of their legal rights and duties.

The process of acquiring independence of the Republic of Slovenia was accompanied by social and political modernization that affected the emancipation of professional areas, the area of defense and disaster management among others, as well as the introduction of independent legal regulation in all the areas formerly regulated by laws of the federal state. This master thesis examines the circumstances of the development of disaster management system in the new country, focusing on the adoption of Act on Protection Against Natural and Other Disasters, which was adopted by the National Assembly in 1994 and later amended and supplemented in 2006 and 2010. Understanding the political and parliamentary decision making, which is also outlined in this thesis, we wanted to determine, whether the great pressure on the legislative body for new regulations in the period following independence affected the quality of legislative solutions in the area of concern.

The Act on Protection Against Natural and Other Disasters imposes organizing and monitoring the implementation of the disaster management system mostly on municipalities, while the state helps them with forces and resources under its own jurisdiction. Although broader self-governed local communities, also called provinces or regions, have not been founded yet, the disaster management system in the Republic of Slovenia in some of its aspects already accommodates the establishment of such intermediate level between the state and municipalities. Administrative and professional tasks of protection, rescue and relief, as well as those of disaster management are under the responsibility of several ministries in their relative fields of work; at state level, however, these tasks are performed by Administration of the Republic of Slovenia for Civil Protection and Disaster Relief. In order to ensure the effective planning, leadership, and carrying out of missions related to disaster management, arising from this governmental responsibility, the country's area is organized into 13 geographically coherent units – regions.

Given that the centre of readiness and response to disasters is the municipality, one of the key roles in the system of protection, rescue and relief is the role of the municipal Civil Protection Commander. The master thesis poses the question of Commander's double responsibility (to the mayor and to the regional Commander of Civil Protection). Furthermore, it studies the relationship between the municipality and region from the point of view of the unfinished process of the reform of local self-government. While the thesis identifies potential flaws of the system, its aim is to indicate possible solutions for the improvements of the system.

Key words: parliamentary decision making, social and political modernization, disaster management, municipality, region.

KAZALO

1	UVOD	9
2	METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR	13
2.1	Predmet in cilj proučevanja	13
2.2	Hipoteze, teze, raziskovalna vprašanja	13
2.3	Raziskovalne metode	14
2.4	Struktura magistrskega dela	15
3	TEORETIČNA IZHODIŠČA IN TEMELJNI POJMI	17
3.1	Sistem, organizacija, upravljanje, uprava	18
3.2	Samouprava, lokalna samouprava, lokalna skupnost	22
3.3	Občina	25
3.4	Regija	26
3.5	Načelo subsidiarnosti	27
3.6	Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami	29
3.7	Zaščita, reševanje in pomoč	31
4	OD POLITIČNEGA VPRAŠANJA DO ZAKONA: POLITIČNO IN ZAKONODAJNO ODLOČANJE	33
4.1	Politično odločanje in zakonodajni postopek	33
4.2	Zakonodajno odločanje	36
4.2.1	<i>Cilji zakonodajnega odločanja</i>	36
4.2.2	<i>Načela zakonodajnega odločanja</i>	37
4.2.3	<i>Pravila zakonodajnega odločanja</i>	40
4.2.4	<i>Postopki sprejemanja zakonodaje</i>	42
4.3	Zakonodajni postopek v Republiki Sloveniji	43
4.3.1	<i>Predparlamentarni postopek in vloga državne uprave pri oblikovanju predpisov</i>	44
4.3.2	<i>Postopek sprejemanja zakonodaje v slovenskem parlamentu</i>	51
5	VZPOSTAVITEV PRAVNIH TEMELJEV SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V REPUBLIKI SLOVENIJI	61
5.1	Družbena in politična modernizacija ter prehod v politično demokracijo in parlamentarizem	61
5.1.1	<i>Politična modernizacija v Sloveniji in nastanek nove države</i>	65
5.2	Ureditev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pred letom 1994	71
5.2.1	<i>Zakon o obrambi in zaščiti</i>	73
5.2.2	<i>Izhodišča za vzpostavitev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Sloveniji po osamosvojitvi</i>	75
5.3	Postopek sprejemanja Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ter njegovih novel v letih 2006 in 2010	78

5.3.1	<i>Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN)</i>	79
5.3.2	<i>Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-A)</i>	85
5.3.3	<i>Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-B)</i>	89
6	ORGANIZIRANOST VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V REPUBLIKI SLOVENIJI	97
6.1	Temeljne naloge varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	97
6.1.1	Izvajanje preventivnih ukrepov	97
6.1.2	Vzdrževanje pripravljenosti	98
6.1.3	Opazovanje, obveščanje, opozarjanje in alarmiranje	99
6.1.4	Zaščita, reševanje in pomoč	99
6.1.5	Odpravljanje posledic nesreč	100
6.1.6	Izobraževanje in usposabljanje	101
6.2	Načelo subsidiarnosti in razdelitev pristojnosti	102
6.3	Pristojnosti države	104
6.3.1	Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje in organiziranost varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na ravni regije	106
6.4	Prenos nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na pokrajine	109
6.5	Naloge gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij	112
6.6	Funkcija poveljnika Civilne zaščite	113
7	OBČINA V SISTEMU VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI	116
7.1	Pristojnosti občine na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	116
7.1.1	Župan	117
7.1.2	Občinski svet	118
7.1.3	Poveljnik CZ občine	119
7.1.4	Občinska uprava	121
8	OCENA STANJA SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI S POUDARKOM NA SODELOVANU Z REGIJO: PRIMERI PRIMORSKIH OBČIN	123
8.1	Okvir proučevanja	123
8.2	Analiza odgovorov in ocena stanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	127
8.2.1	Povzetek ugotovitev	132
9	SKLEP	141
10	LITERATURA	150
	Priloga A: Anketa za javne uslužbence na področju zaščite in reševanja	163
	Priloga B: Anketa za poveljnike Civilne zaščite občine	172
	Priloga C: Intervju z vodjo Izpostave URSZR Koper in regijskim poveljnikom CZ	180

Priloga Č: Intervju z vodjo Izpostave URSZR Nova Gorica in regijskim poveljnikom CZ	184
Priloga D: Intervju z regijskim poveljnikom CZ za Notranjsko, vodjo Izpostave URSZR Postojna in svetovalcem za zaščito in reševanje, Izpostava URSZR Postojna	189
Priloga E: Intervju s predsednikom Komisije za zaščito in reševanje pri SOS	194
Priloga F: Intervju z regijskim gasilskim poveljnikom za Obalno-kraško regijo.....	200
Priloga G: Intervju z regijskim gasilskim poveljnikom za Severnoprimorsko regijo	206
Priloga H: Intervju s poveljnikom CZ Republike Slovenije.....	210
Priloga I: Intervju z Bogdanom Zorattijem	214

SEZNAM KRATIC

CZ	Civilna zaščita
Demos	Demokratska opozicija Slovenije
EU	Evropska unija
JLA	Jugoslovanska ljudska armada
JU	javni uslužbenec na področju zaščite in reševanja
ReNDej	Resolucija o normativni dejavnosti
RKB zaščita	radiološka, kemična in biološka zaščita
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SLO in DS	Splošna ljudska obramba in družbena samozaščita
SRS	Socialistična republika Slovenija
TO	Teritorialna obramba
VNDN	varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami
ZRP	zaščita, reševanje in pomoč
ZVNDN	Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami
ZVNDN-A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami A
ZVNDN-B	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami B

1 UVOD

Posamezniki in družba se v vsakdanjem življenju srečujemo s številnimi nevarnostmi, ki jih povzročajo naravne in druge nesreče. Z namenom zmanjševanja števila nesreč ter preprečevanja oziroma ublažitve njihovih posledic v Republiki Sloveniji deluje sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki predstavlja skupek vseh preventivnih, zaščitnih in reševalnih, sanacijskih in drugih dejavnosti, ki prispevajo k večji varnosti ljudi, premoženja, kulturne dediščine in okolja pred ogrožanjem zaradi naravnih in drugih nesreč. Kot to določa Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, so temeljne naloge sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami izvajanje preventivnih ukrepov, vzdrževanje pripravljenosti, opazovanje, obveščanje in alarmiranje ob nevarnostih in nesrečah, zaščita, reševanje in pomoč ob nesrečah, neposredno odpravljanje posledic nesreč ter sanacija.

Politična samostojnost Republike Slovenije je zahtevala prilagoditev političnega in pravnega sistema novim družbenim razmeram, posledično torej tudi preoblikovanje dotedanjega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Na podlagi nove ocene ogroženosti in stanja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je Vlada Republike Slovenije leta 1992 sprejela Smernice za izvajanje zaščite in reševanja ob naravnih in drugih nesrečah ter v vojni, s katerimi je na novo določila politiko in cilje na tem področju ter tako postavila temelj za razvoj sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami kot samostojnega sistema. Pred tem je bilo namreč področje urejeno v Zakonu o obrambi in zaščiti, ki ga je takratna Skupščina Republike Slovenije sprejela marca 1991, kot odgovor na potrebe po ustanovitvi institucij nove države. Sledil je še dokument o organizacijski zasnovi sistema zaščite in reševanja, ki je podrobneje opredelil organizacijo in naloge sistema in je kot najpomembnejši cilj opredeljeval zmanjšanje števila naravnih in drugih nesreč ter žrtev in drugih posledic vojaških spopadov. Tako so bili postavljeni temelji za sprejetje novega zakona.

Zaradi potrebe po prilagajanju novim razmeram sta proces pridobivanja politične samostojnosti in politična modernizacija sprožila velik pritisk na zakonodajno urejanje. Zakonodajno telo je bilo postavljeno pred velik izziv po urejanju in preureditvi celih področij, kar je tudi sicer značilnost držav v prehodu (Zajc 2009b, 35). Posledica velikega pritiska na zakonodajalca je bila ta, da je bilo v obdobju pospešene tranzicije in konsolidacije demokracije veliko število zakonov sprejetih po nujnem postopku, pa čeprav mnogi med njimi niso niti približno izpolnjevali pogoja izredne potrebe države, interesa obrambe ali naravne nesreče.

Ker imajo zakoni velik pomen tako za posameznika kot za ureditev družbene skupnosti, je pomembno, kako potekajo postopki, v katerih se predlaga, oblikuje in sprejema določene odločitve oziroma rešitve. V ta namen bom v magistrskem delu predstavila politično in zakonodajno odločanje, kar bo podlaga za analizo postopka sprejemanja Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ter obeh njegovih novel v nadaljevanju. V zvezi s tem me bo predvsem zanimalo, ali je obravnava predloga zakona postopno v več fazah omogočila njegovo ocenjevanje z več vidikov, ali so bila v razpravi soočena mnenja in pogledi različni akterjev, kateri so bili glavni poudarki razprav poslancev ter ali so v postopku sprejemanja zakona sodelovale tudi organizacije civilne družbe. V magistrskem delu bom poskušala ugotoviti tudi, ali so okoliščine politične modernizacije, ko je bil pritisk na zakonodajno urejanje zelo velik, vplivale na kakovost proučevanega predpisa, kar bo ena od tez magistrskega dela. Poleg tega bom poskusila skupek sprememb na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki so se dogajale neposredno pred in v letih po osamosvojitvi, ovrednotiti tudi z vidika modernizacije javne uprave in s tem širše družbene in politične modernizacije v Sloveniji. Njen pomemben del zagotovo predstavlja reforma lokalne samouprave, ki se pogosto pojmuje kot ena najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi. Pomenila je namreč korenito spremembo sistema iz tedanje t.i. samoupravno-komunalne ureditve v smeri klasične lokalne samouprave. V prejšnjem, komunalnem sistemu je pri nalogah občin državni vidik nalog bistveno bolj prevladoval nad samoupravnim, tako da je bila občina predvsem dekoncentrirana enota izvajanja državnih nalog (Brezovšek in Kukovič 2012, 112). Nova ureditev je prinesla občinam nove naloge, z decentralizacijo funkcij sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki jo je povzročil Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, pa se je nanje preneslo tudi težišče izvajanja nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Kot to določa 1. člen Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, se sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami kot enoten in celovit sistem organizira na ravni države, občin in drugih samoupravnih lokalnih skupnosti. V Republiki Sloveniji imamo lokalno samoupravo oblikovano zgolj na njeni najnižji ravni, ki jo predstavljajo občine. Čeprav širše samoupravne lokalne skupnosti, poimenovane tudi pokrajine ali regije, še niso oblikovane, je sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v nekaterih vidikih prilagojen vzpostavitvi vmesne ravni med državo in občino. Upravne in strokovne naloge zaščite, reševanja in pomoči, pa tudi varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, za katerega so na svojih delovnih področjih sicer pristojna posamezna ministrstva, na ravni države opravlja Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje. Zaradi učinkovitejšega izvajanja nalog iz državne pristojnosti je območje

države organizirano v 13 geografsko zaokroženih enot – regij. Te so oblika dislociranih enot Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ki je sicer organ v sestavi Ministrstva za obrambo. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami primarno odgovornost za varstvo pred nesrečami nalaga občinam, država pa jim pri tem pomaga s silami in sredstvi iz svoje pristojnosti.

Razmerje med lokalno, regijsko in državno ravno je predmet mnogih proučevanj in ga z vidika delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami oziroma sistema zaščite in reševanja želim obdelati tudi v svoji nalogi. Pri tem se bom med drugim opirala na načelo subsidiarnosti, ki postavlja nivoje in razmerja med ravnmi glede družbene organiziranosti ter določa, na kateri ravni organiziranosti se bodo reševali določeni družbeni problemi (Rožen in Haček 2014, 38). Velja, da družbene probleme rešuje tista raven, ki je za to najbolj usposobljena, vendar mora ob tem sorazmerno s pristojnostmi oziroma nalogami, ki jih opravlja, razpolagati z zadostnimi finančnimi viri. Na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami se pogosto pojavlja vprašanje, ali so naloge, ki jih zakon nalaga občinam, sorazmerne z njihovimi organizacijskimi, kadrovskimi, finančnimi in drugimi zmožnostmi.

Ob predpostavki, da je težišče pripravljenosti in odzivanja na nesreče v občinah, je ena ključnih oseb v sistemu zaščite, reševanja in pomoči poveljnik Civilne zaščite občine, ki ga župan imenuje za operativno-strokovno vodenje zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah. Posebna pooblastila, ki jih ima – v nujnih primerih lahko na primer odredi umik ljudi iz ogroženih objektov in območij, vstop v stanovanje, uporabo tujega zemljišča za izvajanje zaščite, reševanja in pomoči, porušitev objekta in podobno – kažejo na pomembnost njegove funkcije. Na drugi strani pa Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ne predpisuje posebnih zahtev (na primer posebna znanja, izkušnje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami), ki bi zagotavljale, da je za poveljnika Civilne zaščite občine imenovana najbolj kompetentna oseba. V magistrski nalogi želim izpostaviti tudi vprašanje dvojne odgovornosti poveljnika Civilne zaščite občine, ki je za svoje delo neposredno odgovoren organu, ki ga je imenoval, torej županu. Hkrati pa je za izvajanje zaščitnih in drugih ukrepov ter nalog ob naravnih in drugih nesrečah odgovoren tudi nadrejenemu (regijskemu) poveljniku Civilne zaščite. V zvezi s tem želim s pomočjo empirične raziskave na primeru 27 primorskih občin – te z vidika upravne organiziranosti proučevanega področja sodijo v pristojnost regijskih izpostav Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje v Postojni, Novi Gorici in Kopru – ugotoviti, ali takšna ureditev v praksi vpliva na uspešnost vodenja zaščite, reševanja in pomoči in

ali je nedokončana reforma lokalne samouprave (odsotnost politično-administrativne regije kot vmesne ravni med državo in občino) morda razlog, da prihaja do težav v razmerju med občino in regijo. Tudi sicer bom na primerih raziskovala, ali obstajajo težave in omejitve pri implementaciji zakona, s katerimi se v praksi srečujejo občine (predvsem poveljniki Civilne zaštite občine in javni uslužbenci občinskih uprav, ki opravljajo naloge na področju zaštite in reševanja), kar je prav tako ena od tez magistrskega dela. Pri tem bo moje raziskovanje še posebej usmerjeno na proučevanje odnosa med občino in regijo s poskusom prepoznati morebitne pomanjkljivosti in nakazati možne rešitve.

Čeprav se zavedam omejenosti neverjetnostnega vzorčenja, je bila metoda namenskega vzorca, po kateri sem za empirični del raziskave izbrala 27 primorskih občin, ki jih upravno-organizacijsko pokrivajo tri regijske izpostave Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, izbrana s ciljem pridobiti kar največ podatkov za poglobljeno kvalitativno analizo. Območje primorskih občin oziroma občin Primorsko-notranjske, Goriške in Obalno-kraške statistične regije smatram z vidika ogroženosti pred naravnimi in drugimi nesrečami kot zaokrožen prostor, na katerem se pojavljajo skoraj vse nesreče, s katerimi se srečujemo na območju Republike Slovenije, s čimer utemeljujem relevantnost izbranega vzorca.

Upoštevajoč dejstvo, da je v družbenih znanostih raziskovalec sam del tistega, kar raziskuje in da se je v tem primeru nemogoče popolnoma izogniti vrednostnim sodbam (Južnič 1992, 33), se zavedam omejitve magistrske naloge, ki se nanaša na dejstvo, da sem tudi sama uslužbenka občinske uprave na področju zaštite in reševanja in se dnevno srečujem z obravnavano tematiko. Glede na navedeno bom vseskozi stremela k objektivizaciji podatkov s ciljem zmanjšati morebitno pristranskost na najmanjšo možno mero.

2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 Predmet in cilj proučevanja

Pri izdelavi magistrske naloge bodo njeni cilji predvsem naslednji:

- proučiti, kako je v okviru širše družbene in politične modernizacije v Sloveniji potekala modernizacija sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- analizirati okoliščine nastajanja Zakona o obrambi in zaščiti ter postopek sprejemanja Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami in dvoje njegovih sprememb in dopolnitev. Ob tem poskušam izluščiti najpomembnejše pomisleke in pripombe v zvezi z določenimi zakonodajnimi rešitvami, za katere bom v nadaljevanju poskušala ugotoviti, ali so se v praksi izkazali za dejansko pomanjkljivost v sistemu;
- ugotoviti, ali obravnavani zakon ustreza nomotehničnim zahtevam (ustrezna vsebinska in oblikovna členitev, dosledna uporaba izrazoslovja itd.);
- predstaviti sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami s posebnim poudarkom na vlogi občine ter ugotoviti, ali je zakonska ureditev področja ustrezna glede na kadrovske, finančne in druge zmožnosti občin;
- analizirati področje razmejitve pristojnosti med občino in regijo (v tem primeru ne gre za obliko oz. raven širše samoupravne skupnosti, temveč regijo kot območje več lokalnih skupnosti, ki z vidika varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavlja celoto in kateremu je prilagojena upravna, strokovna in operativna organiziranost) in ugotoviti, ali obstaja povezanost med problemi v izvrševanju pristojnosti regije ter odsotnostjo pokrajin kot vmesno ravno lokalne samouprave med državo in občinami;
- ugotoviti uresničljivost zakona ter izpostaviti pomanjkljivosti, ki otežujejo ali preprečujejo realizacijo zakonskih določb v praksi.

2.2 Hipoteze, teze, raziskovalna vprašanja

V zvezi s proučevanjem izbrane teme magistrske naloge bom izpostavila naslednje teze, hipotezo ter raziskovalno vprašanje:

Spremembe na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki sta jih prinesla Zakon o obrambi in zaščiti ter Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami s svojima novelama, so sestavni del modernizacije javne uprave in s tem družbene in politične modernizacije v Sloveniji.

Čeprav je bil Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami sprejet v času politične, družbene oziroma upravne modernizacije, ko je bil pritisk na zakonodajno urejanje zelo velik, so temeljne sistemske, organizacijske in nomotehnične rešitve v zakonu ustrezne in aktualne še danes.

Kljub relativni normativni urejenosti sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečam, se v praksi kažejo nekateri odprti problemi.

Zaradi nedokončanega procesa reforme lokalne samouprave (odsotnost prenosa upravljanja dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven), sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v premeru nesreč, ki presegajo zmogljivosti občine, ne deluje optimalno.

Hkratna odgovornost poveljnika Civilne zaščite občine županu in regijskemu poveljniku Civilne zaščite lahko predstavlja težavo pri vodenju zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah.

2.3 Raziskovalne metode

Osrednja uporabljena raziskovalna metoda v nalogi bo analiza vsebine izbranih pisnih virov oz. analiza in interpretacija primarnih in sekundarnih virov. Z analizo primarnih virov (predlogi zakonov, zakoni, podzakonski akti in dokumenti, zapisniki sej Državnega zbora, mnenja delovnih teles) bom proučila postopek nastajanja in sprejemanja Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki bo temeljni predmet proučevanja moje naloge, njegovo vsebino in »razpoloženje« udeležencev, ki so sodelovali pri njegovem sprejemanju. V manjšem delu bo uporabljena komparativna metoda, s katero bom predstavila osnovne podobnosti in razlike med analiziranim Zakonom o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ter njegovim predhodnikom Zakonom o obrambi in zaščiti iz leta 1991. Metoda analize sekundarnih virov mi bo v pomoč pri proučitvi teoretičnih podlag in pojmov, ki se nanašajo na sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, sistem lokalne samouprave ter zakonodajni postopek. Tako analizirano vsebino bom v nalogi predstavila s pomočjo deskriptivnega pristopa. Za oceno sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, znotraj njega pa v prvi vrsti presojo sodelovanja med občino in regijo, mi bodo podlaga informacije, ki jih nameravam pridobiti s pomočjo ocen in mnenj oseb, ki so vključene v sistem zaščite in reševanja na ravni občine, regije in države (javni uslužbenci občinskih uprav za zaščito in reševanje, poveljniki Civilne zaščite

občine, vodje Izpostav Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, regijski gasilski poveljniki...). Te bom pridobila s pomočjo anketnega vprašalnika ter metode intervjuja.

Že narava samega področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami kliče po nenehnem prilagajanju in izpopolnjevanju sistema, saj se soočamo s spremenjenimi varnostno-političnimi, družbenimi, v zadnjem času pa tudi in predvsem podnebnimi razmerami. Prav tako lahko posamezna nesreča oziroma krizni dogodek sproži številna vprašanja v zvezi z implementacijo predpisanih postopkov, zato je pomembno analizirati posamezne ravni, ki delujejo v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, predvsem pa pridobiti kvalitetne informacije ključnih akterjev t.i. kriznega upravljanja in vodenja. Analiza izkušenj namreč lahko bistveno prispeva k nadgradnji sistema, ob ustrezni krepitvi pripravljenosti pa bistveno povečuje sposobnost učinkovitega izvajanja zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah. Magistrsko delo predstavlja poskus vzpostavitve povezave med znanstveno sfero in praktiki na obravnavanem področju, s čimer želim pridobiti informacije, ki so lahko pomemben vir za prilagajanje oziroma izboljševanje normativnih podlag, s ciljem doseči večjo pripravljenost ključnih akterjev za učinkovito odzivanje na nesreče.

2.4 Struktura magistrskega dela

V osnovi je magistrska naloga razdeljena na tri vsebinske dele. Prvi del je namenjen predstavitvi političnega in zakonodajnega odločanja v Republiki Sloveniji in opisu procesa ter okoliščin, v katerih je bil sprejet Zakon o obrambi in zaščiti ter njegova sodobna različica Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami z obema novelama. V drugem vsebinskem delu so predstavljene temeljne naloge sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter delitev pristojnosti med različnimi akterji, tretji, empirični del naloge, pa je namenjen oceni sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter prizadevanju dodati nalogi praktično vrednost s poskusom oblikovanja predlogov izboljšav.

Magistrsko nalogo sicer sestavlja devet poglavij. Uvodnemu sledi poglavje, ki podaja metodološko-hipotetični okvir, ter tretje poglavje s teoretičnim izhodiščem in temeljnimi pojmi. Znotraj četrtega poglavja o političnem in parlamentarnem odločanju v nalogi predstavim, kako poteka postopek priprave in usklajevanja predloga predpisa v predparlamentarni fazi ter zakonodajno odločanje v nadaljevanju. Pri tem opisujem glavne cilje, načela in pravila ter postopke sprejemanja zakonodaje v Republiki Sloveniji. Peto poglavje je namenjeno podrobnejši analizi nastajanja pravnih temeljev za izgradnjo sistema varstva pred naravnimi in drugimi

nesrečami v Republiki Sloveniji neposredno pred ter po njeni osamosvojitvi. Tako analiziram okoliščine, v katerih je nastajal Zakon o obrambi in zaščiti, predvsem pa njegov naslednik Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ter njegovi noveli. Pri tem poskušam izpostaviti glavne pomisleke in pripombe v zvezi z zakonodajnimi rešitvami, ki so se ob tem posebej izrazili. V šestem poglavju predstavim sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, s sedmim pa želim posebno mesto nameniti vlogi občine, ki predstavlja težišče sistema zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji. Osmo poglavje je namenjeno predstavitvi ocene stanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami skozi pogled javnih uslužbencev za zaščito in reševanje občinskih uprav, poveljnikov Civilne zaščite občin ter nekaterih drugih akterjev v sistemu zaščite, reševanja in pomoči na območju zahodnega dela Slovenije, ki obsega tri regijske izpostave Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje (Nova Gorica, Postojna in Koper), oziroma 27 občin. Pri tem je središče raziskovanja odnos med občino in regijo, ki v smislu decentralizacije predstavlja podaljšano roko Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje pri opravljanju upravnih in nekaterih strokovnih nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Vseskozi pa je vodilo naloge osvetliti določene težave, ki jih občine zaznavajo pri implementaciji oziroma uresničevanju določb zakona, ter poskus nakazati predloge izboljšav zakonske ureditve obravnavanega področja. Magistrsko nalogo zaokrožujem z zaključkom v devetem poglavju.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA IN TEMELJNI POJMI

Osrednji predmet proučevanja magistrskega dela je sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, pri čemer je posebej izpostavljen segment sodelovanja med občino in regijo. Sistem kot celota je sestavljen iz posameznih delov, njegova pomembna lastnost pa je medsebojna povezanost teh delov oziroma njihova medsebojna soodvisnost. Sistem je oblikovan kot sredstvo, s katerim želimo doseči vnaprej določene pozitivne cilje, in sicer tako, da prek njegove organizacije posegamo v sistemska dogajanja oziroma dogajanja v okolju in nanje vplivamo v skladu z našimi potrebami. (Haček 2015, 8–13)

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami pravi, da varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami organizirajo država in lokalne skupnosti kot enoten in celovit sistem v državi s ciljem zmanjšanja števila nesreč ter preprečitve oziroma zmanjšanja žrtev in drugih posledic nesreč. V tem sistemu delujejo posamezni elementi, ki zagotavljajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v okviru svojih pravic in dolžnosti, ki jim jih nalaga zakon. Ti elementi so: prebivalci Republike Slovenije kot posamezniki, društva in druge nevladne organizacije, ki opravljajo dejavnost, pomembno za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, javne reševalne službe, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije, lokalne skupnosti in država.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki ga je Državni zbor sprejel leta 1994, predstavlja primer zakona, ki je vzpostavil nov podsistem v okviru sistema upravljanja države in s tega vidika določa tudi vse njegove glavne značilnosti. Zaradi posebnosti sistema, ki ga navedeni zakon ureja – gre za področje varnosti ljudi, premoženja, kulturne dediščine in okolja pred nevarnostmi naravnih in drugih nesreč, ki so časovno, po obsegu in kompleksnosti največkrat nepredvidljive, so z njim določene posebne odgovornosti udeležencev oziroma pristojnih na vseh ravneh.

Bolj kot se sistem dojema kot celota, lažje se organizira za doseg svojega cilja (Haček 2015, 13), zato je pomembno, da je sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami organizacijsko in funkcionalno povezan. Ustrezna porazdelitev dela oziroma pristojnosti ter združevanje sil in sredstev posameznih elementov sistema je pot do učinkovitega doseganja njegovega cilja. Poleg notranjih zakonitosti sistema, pa na njegovo stabilnost oziroma nestabilnost vpliva tudi okolica, v kateri sistem deluje. Ena ključnih lastnosti vsakega sistema je namreč njegova odvisnost od okolice. Če želimo, da bo sistem dobro deloval, moramo zagotoviti kar največjo možno

prilagodljivost okolju oziroma njegovim spremembam, kar je gotovo pomemben vidik zagotavljanja učinkovitosti tudi na obravnavanem področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Tako je eden ključnih dejavnikov zagotavljanja učinkovitega varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami tudi analiza dejanskih potreb in možnosti posameznega okolja, v katerem naj bi sistem učinkovito deloval. Vpogled v sodelovanje med občinami in regijo pa nam lahko poda oceno delovanja sistema, na podlagi katere lahko načrtujemo njegove spremembe oziroma izboljšave v smeri krepitev njegove učinkovitosti.

3.1 Sistem, organizacija, upravljanje, uprava

Sistem

Za pojem sistem poznamo vrsto definicij, ki se med seboj razlikujejo predvsem glede na kontekst, v katerem pojem uporabljamo. Beseda »sistem« je grškega izvora in pomeni »sklop«, pa tudi »organizem, organizacijo, zvezo, vodilni organ« (Pusić v Haček 2015, 7). Kot navaja Haček (2015, 7), je pojem »sistem« največkrat opredeljen kot »celota, sestavljena iz delov, ali celota, ki se loči od svoje okolice«. Obe navedeni temeljni pojmovni opredelitvi izražata tudi temeljni teoretski usmeritvi. Prva skupina opredelitev sistema (sistem kot celota, sestavljena iz delov), se osredotoča predvsem na notranjo strukturiranost sistema in iskanje zakonitosti notranje ureditve. V drugi skupini definicij (sistem kot celota, ki se loči od svoje okolice) pa prepoznamo poudarek predvsem na okolici, ki obdaja sistem, in se osredotoča na vse tisto, kar nanj vpliva (Haček 2001, 9).

Isti avtor (prav tam, 8) ponuja nekaj definicij sistema, ki jih razvrsti od enostavnejših do kompleksnejših: Miller na primer sistem opredeljuje kot »skupek enot z odnosi med njimi«, medtem ko Verheijen sisteme razume kot »skupk/e/ elementov v interakciji«. Nekoliko kompleksnejšo opredelitev poda Perry, ki pravi, da je »sistem /.../ struktura, v kateri je pozornost osredotočena na elemente in povezave, ki obstajajo med temi elementi« ter Pusić z razumevanjem sistema kot »skupk/a/ objektov z odnosi med temi objekti in njihovimi atributi«.

Haček (2015, 8) povzame, da je sistem kot celota »sestavljeno iz posameznih delov, vključuje pa tudi medsebojno povezanost teh delov oziroma – povedano drugače – medsebojno soodvisnost konstitutivnih elementov«. Posamezni elementi sistema so sicer medsebojno povezani in soodvisni, vendar hkrati tudi samostojni do te mere, da jih lahko prepoznamo kot elemente.

Poleg elementov, ki sestavljajo sistem, je zanj torej značilna tudi integracija, saj so ti elementi v medsebojnem odnosu oziroma so med elementi znotraj sistema vzpostavljene povezave.

Tudi Rakočević in Bekeš (1994, 32) kot glavni element vsakega sistema izpostavita njegove dele, ki so med seboj povezani. Zanju je sistem celota, »sestavljena iz delov, in obstaja kot posebna entiteta glede na okolje«. Ista avtorja (prav tam, 35) navajata, da je težnja vsakega sistema, da se ohrani, to pa mu lahko uspe le tako, da se nenehno spreminja. Za njegovo ohranitev je pomembna predvsem njegova sposobnost za prilagajanje spremembam v okolju, kar lahko uspešno opravlja, če okolje pozna in sproti zaznava spremembe v njem. Za ohranitev sistema so tako izrednega pomena informacije o okolju ter informacije o spremembah v okolju. Avtorja še dodajata, da je poleg odvisnosti sistema od okolja potrebno upoštevati tudi njegovo notranjo strukturiranost, torej odnose, ki se odvijajo med posameznimi elementi sistema.

Pomembno je, da se sistem čim bolj dojema kot celota, saj se na ta način lažje organizira za dosego svojega cilja. (Haček 2015, 13)

Celoto povezanih elementov znotraj sistema nekateri označujejo tudi z drugimi pojmi, med katerimi najpogosteje zasledimo pojma struktura in organizacija (Brezovšek, Haček in Kukovič 2014, 13).

Organizacija

Tudi pojem organizacija ni enoznačno opredeljen, pač pa pozna teorija številne definicije zanj. Rakočević in Bekeš (1994, 29) najprej navajata enostavnejše definicije, in sicer izpostavita tri pomene organizacije:

- 1) organizacija kot združba, skupina, sestav, skupnost ali sistem (npr. gospodarska organizacija) oziroma s tujko institucija;
- 2) organizacija kot ureditev, struktura oziroma ustroj (organizacija podjetja);
- 3) organizacija (v funkcionalnem smislu) kot aktivnost, kar bi natančneje poimenovali organiziranje.

V nadaljevanju Rakočević in Bekeš (prav tam, 30) predstavita Pusićevo opredelitev, ki pravi, da je »organizacija /.../ določena skupina ljudi, ki medsebojno sodelujejo, da bi dosegli nek skupen cilj«, ter Bučarjevo še nekoliko nadgrajeno pojmovanje organizacije kot »posebno obliko

sodelovanja vrste udeležencev, ki so svoje sile združili, da bi skupno dosegli neki cilj, ki ga vsak zase ne more«. Ljudje namreč vseh potreb ne moremo zadovoljiti sami, zato v družbi nastajajo organizacije, v okviru katerih ljudje prispevajo svoje »vložke« in na ta način zadovoljujejo tiste potrebe, ki so skupne vsem članom organizacije (Virant 1998, 15).

Rakočević in Bekeš (1994, 30) podata še opredelitev Parsonsa, po katerem je organizacija »družbeni sistem, oblikovan za doseg posebnih vrst ciljev.«

Navedena avtorja (prav tam, 38) za organizacijo pravita, da je »organska celota, sestavljena iz različnih, vendar med seboj povezanih in soodvisnih elementov, ki tudi deluje kot celota«. Človek je organizacijo ustvaril z namenom, da bi zadovoljeval svoje potrebe in na ta način »zagotovil pogoje za svoj obstoj, življenje in razvoj lastne osebnosti« (prav tam, 39). Na podlagi navedenih opredelitev Rakočević in Bekeš (prav tam, 30) povzameta, da je za organizacijo vedno značilno sodelovanje več ljudi, pri čemer je organizacija oblika oziroma način njihovega sodelovanja, razlog in namen slednjega pa doseganje določenega cilja.

Za posameznika je organizacija pomemben dejavnik, saj njemu (natančneje skupini posameznikov) omogoča, da opravljajo naloge in dosegajo cilje, ki jih sicer ne bi mogli. Povzamemo lahko, da organizacije povečujejo moč posameznikov in da so organizirane skupine močnejše od neorganiziranih. Na podlagi takšnega razumevanja lahko podamo definicijo, ki organizacijo opredeli kot »sredstvo ali orodje /.../ za doseganje ciljev, ki so neorganiziranim posameznikom ali skupinam nedosegljivi.« (Kavčič 1991, 14–15)

Svoje cilje dosega organizacija tako, da ustvarja takšne dobrine, ki so okolju, v katerem deluje, potrebne. Rakočević in Bekeš (1994, 22) navajata, da je organizacija v »menjalnem razmerju s svojim okoljem«; okolju namreč daje svoj output, od okolja pa kot input dobiva potrebna sredstva.

Za vsako organizacijo je značilno, da v njej poteka proces odločanja o tem, kateri so njeni cilji (oziroma potrebe) ter kako te cilje doseči (oziroma potrebam zadostiti), ta proces pa imenujemo upravljanje. (Virant 1998, 15–16; Bučar 1981, 57)

Upravljanje, uprava

Bučar (1981, 57) opredeli upravljanje kot »odločanje o obstoju potreb in o načinu, kako in s kakšnimi sredstvi tem potrebam zadostiti«. Avtor poudari, da se upravljanje nanaša na ravnanje drugih ljudi in pomeni, da si prizadevamo preko vpliva na ravnanje drugih ljudi doseči določene spremembe v zunanjem svetu. Zato je upravljanje v razmerju do zunanjega sveta vedno posredno delovanje. Bučar nadalje ugotavlja, da potrebujemo za to posebno družbeno moč, ki jo definira kot »sposobnost postaviti druge v takšno odvisnost od nas, da bodo sledili naši volji«. Avtor še navaja, da je temeljno vprašanje, na katerega se osredotoča upravljanje kot družbeni proces, vprašanje, kako obvladati človeka. (Bučar 1981, 57–59)

Podobno razumevanje najdemo pri Hačku (2015, 19), ki pravi, da je »upravljanje kot družbeni pojav /.../ vedno odločanje o tem, kako naj delajo oziroma kako naj ravnaajo drugi ljudje.« Gre torej za odločanje, kako se bodo izvrševale odločitve drugih.

V poenostavljeni definiciji naj bi torej proces upravljanja sestavljalo odločanje o ciljih in odločanje o sredstvih, s katerimi bomo te cilje dosegli. Del procesa upravljanja, ki se nanaša na odločanje o sredstvih, Bučar (1981, 60) poimenuje uprava.

Pojem uprava Virant (1998, 18) pojasnjuje kot del upravljanja v organizaciji, in sicer »tisti, v katerem se odločitve o ciljih organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja«.

Nadalje Rakočević in Bekeš (1994, 10) ugotavljata, da pod pojmom uprava najpogosteje razumemo ali nek *organ oziroma skup organov* (npr. občinska uprava) ali *določen del neke organizacije* (npr. uprava podjetja). Tako avtorja razlikujeta med dvema pojmovanjema izraza uprava:

- 1) v organizacijskem smislu: izraz uprava se uporablja za označevanje organizacije ali organov oziroma konkretne organizacijske oblike posameznih organov in organizacij (republiška uprava, občinska uprava itd.);
- 2) v funkcionalnem smislu: z izrazom označujemo določeno dejavnost oziroma določeno delovanje.

Na dva pomena izraza uprava opozarja tudi Pusić (Rakočević in Bekeš 1994, 15), ko pravi, da s pojmom enkrat označujemo določeno dejavnost, drugič pa določeno vrsto dejavnosti.

3.2 Samouprava, lokalna samouprava, lokalna skupnost

Tako kot velja za mnoge druge pojave, tudi za lokalno samoupravo in lokalno skupnost v teoriji ni enotne opredelitve. Za potrebe opredelitve obeh pojmov bomo najprej razjasnili pomen samouprave.

Samouprava

Eno najbolj splošnih opredelitev *samouprave* ponuja Grafenauer (2000, 32), ko pravi, da »gre za pravico samostojno odločati o lastnih zadevah«. Podobno Tičar in Rakar (2011, 235) samoupravo opišeta kot »način upravljanja zadev, pri katerem sodelujejo tisti, na katere se te zadeve nanašajo«. Če navedeno opredelitev razumemo skozi sfero državnega oziroma javnega, potem je najpomembnejši vidik samouprave sodelovanje državljanov pri izvajanju javnih nalog. Politološko gledano gre pri pojmu samouprave za »udeležbo državljanov pri upravljanju države«, s pravnega vidika pa za »pravico enot, različnih od države, da samostojno urejajo lastne javne naloge« (Tičar in Rakar 2011, 235).

Bučar (Vlaj 2006, 15) opiše, da je »samoupraven tisti, ki ima pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči«. Velja, da je država najbolj samoupravna, saj »je neodvisna od kogar koli,¹ ker ima samo ona moč, da vsili svoje odločitve proti komur koli znotraj nje« (Vlaj 1998, 14). Isti avtor nadaljuje, da vse druge družbene skupnosti svojo pravico do samouprave črpajo iz države, ki jim lahko prepusti pravico samostojnega odločanja o določenih zadevah.

Velja izpostaviti še Merklovo (Šmidovnik 1994, 10) razumevanje samouprave kot »metod/e/ upravljanja, ki priteguje k upravljanju tiste, ki se jih zadeve upravljanja tičejo«. Isti avtor samoupravo smatra za nasprotje državne uprave in pojasnjuje, da je pri državni upravi državljan objekt upravljanja, pri samoupravi pa subjekt upravljanja.

Kot bistvo samouprave Grafenauer (2000, 31) izpostavi predpostavko, po kateri naj bi vsak posameznik in vsaka družbena skupina imela besedo in vpliv v stvareh, ki zadevajo njihove interese in koristi. Pomeni torej, da o zadevah odločajo tisti, katerih se zadeve tičejo.

¹ Neodvisnost ni absolutna, saj tudi države izvrševanje dela suverenih pravic prenašajo na druge subjekte, kot je denimo Evropska unija (glej 3.a člen Ustave Republike Slovenije).

Udeležba prizadetih subjektov pri odločanju je torej ena od temeljnih značilnosti oziroma prednosti tega pojava. Med prednosti samouprave pa teorija prišteva še naslednje značilnosti: vertikalna delitev oblasti, razbremenitev državne uprave, fleksibilnost in lažja vključitev strokovnjakov. Na drugi strani pa teoretiki prepoznajo nekatere šibke strani oziroma slabosti samouprave: manjša učinkovitost, manjša funkcionalna sposobnost, manjša možnost usmerjanja in nadzora, neenaka praksa odločanja in delovanja, prevlada partikularnih interesov. (Tičar in Rakar 2011, 236)

Lokalna samouprava

Tudi pri opredelitvi pojma lokalna samouprava se srečujemo z naborom definicij različnih avtorjev. Tako Vlaj (2006, 15–16) lokalno samoupravo definira kot »obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način«. Isti avtor (2007a, 305) nekje drugje zapiše, da s pojmom lokalna samouprava označujemo »pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva.«

Tičar in Rakar (2011, 239) dodata vpliv prebivalcev pri upravljanju, saj pravita, da je »/l/okalna samouprava /.../ način upravljanja javnih zadev lokalnega značaja, pri katerem neposredno ali posredno sodelujejo prebivalci teritorialne skupnosti, ki je ožja od države.«

O lokalni samoupravi govorimo, kadar prebivalci lokalne skupnosti upravljajo z lokalnimi zadevami na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti. Za lokalno samoupravo je namreč značilen poseben položaj z določeno stopnjo neodvisnosti v razmerju do države. Tak položaj lokalni samoupravi prizna država praviloma z zakonom ali že z ustavo.

Šmidovnik (1994, 9) pojem lokalne samouprave razčleni na dve sestavini:

- sociološko sestavino, ki je lokalna skupnost, in
- pravnosistemsko sestavino, ki zaobjema pojem (lokalne) samouprave.

Prva (lokalna skupnost) je naravno dana in jo zaznavamo v obliki obstoja nekega naselja oziroma območja več povezanih naselij. Pri drugi sestavini pa gre za pravnosistemsko institucijo, ki je lokalni skupnosti priznana z ustreznim aktom države.

Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) s pojmom lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva (3. čl.). Sklicujoč se tudi na navedeno listino, predstavlja lokalna samouprava eno izmed demokratičnih načel, na katerih naj bi temeljila ureditev sodobne družbe (Grafenauer 2000, 31).

V Republiki Sloveniji je položaj samoupravnih lokalnih skupnosti zagotovljen na ustavni ravni. Ustava namreč v 9. členu določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, kar je zagotovilo njenim prebivalcem, da na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti sami upravljajo z lokalnimi zadevami. (Šturm 2011, 151)

Slovenska ustava poleg uvodnega 9. člena vsebuje še sedem členov (od 138. do 144. člena) o lokalni samoupravi, zbranih v petem poglavju, kar je po trditvah Šmidovnika (1998, 40) precej obsežna in podrobna ureditev v primerjavi z drugimi evropskimi ustavami.

Lokalna skupnost

Kot je bilo že predhodno nakazano, Šmidovnik (1995, 18) lokalno skupnost pojmuje kot »naravno družbeno skupnost, ki nastane z oblikovanjem naselja oziroma z naselitvijo ljudi na določenem območju« in obstaja, četudi ji država ne prizna posebnega pravnega statusa. Sicer pa z izrazom lokalna skupnost poimenuje tudi družbeno skupnost, kjer se na najnižji ravni izražajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je moč zadovoljevati le na skupen način. Šmidovnik (prav tam, 17) iz številnih funkcij lokalne samouprave izlušči njene bistvene elemente, ki so:

- določen teritorij,
- ljudje, naseljeni na tem teritoriju,
- potrebe teh ljudi,
- dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb in
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.

V zelo podobno smer gre razmišljanje Tičarja in Rakarja (2011, 239), ki lokalno skupnost definirata kot 1) skupnost ljudi na 2) določenem ozemlju, ožjem od države, ki jih povezujejo 3) skupne potrebe in interesi, 4) dejavnost za njihovo uresničevanje in 5) zavest o skupni pripadnosti.

Po Grafenauerju (2000, 15) lokalna skupnost predstavlja »skupnost ljudi na zaokroženem teritorialnem območju, na katerem so ljudje zaradi skupnih interesov pri zadovoljevanju potreb medsebojno povezani«. Gre torej za posebno vrsto družbenih skupin, katerih temeljni razpoznavni element v primerjavi z drugimi skupnostmi je določeno ozemlje oziroma teritorij.

Za lokalno skupnost je značilno, da z lokalnimi zadevami upravljajo njeni prebivalci. Kadar se to vrši na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti, govorimo o lokalni samoupravi (Šturm 2011, 1318).

3.3 Občina

Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost. Takšna opredelitev po Šmidovniku (1995, 63) obsega tri sestavine, značilne za občino:

- da je občina glavna oziroma najvažnejša oblika lokalne samouprave,
- da je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kot so naselja,
- da ima položaj samoupravnosti.

Šmidovnik (prav tam, 65) navaja, da občina ni produkt načrtnega človeškega ali državnega prizadevanja, temveč gre za enoto, ki se je razvila sama po sebi v daljšem zgodovinskem obdobju. Ne glede na status in obliko velja občina v vseh razvitih državah za temeljno družbeno skupnost (Djordjević v Šmidovnik 1995, 65).

Poglejmo še Vavpetičevo (prav tam) pojmovanje občine, ki je »ljudstvu najbolj približana politična teritorialna enota in se mora zato po naravi stvari ukvarjati s tistimi splošnimi vprašanji in z vsemi tistimi nalogami, ki se tičejo vsakodnevnega sožitja med ljudmi.«

Virant (1998, 164) občino definira kot »skupnost, kjer se med ljudmi plete mreža medsebojnih odnosov in kjer obstaja zavest o pripadnosti tej najožji teritorialni skupnosti.«

Po Grafenauerju (2000, 29) predstavlja občina klasično enoto lokalne samouprave, ki za svoje prebivalce opravlja zadeve lokalnega pomena,² predvsem na področju komunalnega urejanja in sociale.

² Grafenauer (2000, 29) uporabi tudi izraz »lokalne zadeve«, ki so tiste, ki so ozko povezane z življenjem ljudi na določenem območju.

Območje občine se določi z zakonom, s katerim se ji prizna pravno subjektiviteto. S tem občina postane oseba javnega prava. (Virant 1998, 165)

Ustava Republike Slovenije (139. čl.) določa, da je občina samoupravna lokalna skupnost, medtem ko Zakon o lokalni samoupravi v prvem členu določa, da so to temeljne samoupravne lokalne skupnosti.

3.4 Regija

Poleg občin (temeljnih lokalnih samoupravnih skupnosti) v večini evropskih držav poznamo tudi širše lokalne samoupravne skupnosti.

S pojmom regija se najpogosteje opredeljuje decentralizirana oblika državne uprave oziroma druga, širša raven lokalne samouprave. Kot navaja Haček (2005, 89), gre pri regiji za »vmesni prostor med osrednjo ravno in lokalnimi skupnostmi, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe, /.../ ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati«. Po Vlaju (v Haček 2005, 89) je regija vmesno območje, večje od tistega, ki pokriva samo lokalne zadeve, vendar hkrati manjše od državnega oziroma nacionalnega območja.

Šmidovnik (1993, 880) regije pojmuje kot »lokalne samoupravne skupnosti, ki delujejo na širšem območju, in sicer območju, ki obsega večje število občin, in predstavlja širšo, praviloma zemljepisno zaokroženo celoto s povezano družbeno in gospodarsko problematiko«. Tudi za širše lokalne skupnosti velja, tako avtor (prav tam), da so same po sebi družbena stvarnost, ki jo je treba upoštevati, ko se vzpostavlja politični oziroma upravljalni sistem države.³

Šmidovnik (v Vlaj 2001c, 539) pojem regije poda na naslednji način:

Pri regiji gre za vmesni prostor med državo in občinami, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe, kot so gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo

³ Šmidovnik (1995, 24) piše, da so v razvitem svetu skozi zgodovinski razvoj poleg »zaključenih naselij, ki predstavljajo lokalne skupnosti na najnižji ravni človeškega sožitja na teritorialni osnovi«, v prostoru med centrom države in temi skupnostmi nastale tudi »večje družbene celote na teritorialni podlagi s skupnimi vezmi v gospodarstvu, prometu, v infrastrukturnih napravah, v oskrbi, v javnih službah itd.« Gre za navezanost na centralna naselja – to so praviloma močnejši gospodarski centri, v katerih so institucije za zadovoljevanje »potreb višjega ranga« od osnovnih potreb prebivalcev lokalne skupnosti (npr. srednje šole, bolnišnice, gledališča, socialni zavodi). Takšni centri so povezani s prometnimi, energetskimi in drugimi komunalnimi napravami, ki so regionalnega pomena. Šmidovnik (prav tam) pojasnjuje, da prostorski planerji in geografi v Sloveniji o teh enotah govorijo kot o funkcijskih regijah in centralnih naseljih.

in energijo idr., ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati. V tem vmesnem prostoru se kopičijo problemi, ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena. Ta prostor lahko označujemo kot regijo, ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji država prizna določeni upravnosistemski položaj.

Če dodamo še opredelitev v Evropski listini o regionalizaciji (v Vlaj 2007b, 27–28), ki jo je Evropski parlament sprejel leta 1988, se pojem regija uporablja v »pomenu teritorija, ki konstituira, z geografskega vidika, jasno razmejeno enoto ali podobne združbe teritorijev, kjer obstaja kontinuiteta in katerih prebivalstvo poseduje določene deljene značilnosti in želi zavarovati iz tega izvirajočo specifično identiteto ter jo razvijati s ciljem kulturnega, socialnega in gospodarskega napredka.«

Osnovna oblika samoupravne lokalne skupnosti je po navedbah Grafenauerja (2000, 55) skoraj v vseh državah občina, ki je tako »najožja in temeljna samoupravna lokalna skupnost«. Občina pa je redko edina oblika (raven) samoupravne lokalne skupnosti, saj večina držav pozna več stopenj teritorialnih enot. V državah, kjer so poleg občin oblikovane še druge oblike samoupravnih lokalnih skupnosti (okraji, okrožja, pokrajine, regije itd.), govorimo o večstopenjski lokalni samoupravi.

V Sloveniji širše samoupravne lokalne skupnosti oziroma pokrajine ali regije (še) niso oblikovane, zato velja poudariti, da v magistrskem delu s pojmom regija (ko se nanaša na sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami) označujemo geografsko, urbano ali kako drugače povezano območje dveh ali več lokalnih skupnosti s prilagojeno upravno, strokovno in operativno organiziranostjo zmogljivosti ter sil za učinkovito zaščito, reševanje in pomoč, ki z vidika varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavlja celoto (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 8. čl.).

3.5 Načelo subsidiarnosti

Brezovšek (2005, 69) navaja, da so najpomembnejša načela, na katerih naj bi slonela lokalna samouprava, naslednja:

- načelo avtonomije lokalne samouprave (po katerem naj bi bile enote lokalne samouprave neodvisne od države oziroma zavarovane pred posegi države),
- načelo subsidiarnosti (obravnavo prenos odločanja na najnižjo možno raven v korist prebivalcev) ter

- načelo regionalizacije (temelji na prenosu dela politične in ekonomske moči z države na pokrajine in nadalje in občine oziroma nižje enote lokalne samouprave).

Najbolj poenostavljeno lahko načelo subsidiarnosti opredelimo kot prizadevanje, da se javne zadeve uresničujejo čim bližje državljanom.

Uresničevanje načela subsidiarnosti je značilnost moderne dobe, njegova osnovna ideja pa je, »da se lahko politična oblast vmešava le v obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli, od individuum do družine, ožje in širše lokalne skupnosti, niso sposobni zadovoljiti različnih potreb« (Vlaj 2006, 27). Isti avtor nadaljuje, da gre pri načelu subsidiarnosti za »načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom, nižjim pred višjimi ravnmi oblasti.«

Obravnavano načelo torej postavlja nivoje in razmerja med akterji na lokalni in državni ravni glede družbene organiziranosti ter predpisuje, na kateri ravni organiziranosti se bodo reševali določeni družbeni problemi. Velja, da družbene probleme rešuje tista raven, ki je za to najbolj usposobljena, pri čemer mora sposobnost upoštevati naravo in razsežnost problemov, na drugi strani pa zahteva učinkovitost in ekonomičnost. (Rožen in Haček 2014, 38)

Načelo subsidiarnosti ima seveda različne definicije, med katerimi Vlaj (1998, 246) najprej navede tisto, ki pojem definira kot načelo socialne organizacije: ta sloni na poudarku, da se višja raven (politična oblast – država) lahko vmešava le v obsegu, ko se nižja raven oblasti izkaže za nesposobno zadovoljiti določene potrebe (npr. potreba po varnosti, zaščiti itd.). Drugi pomen izpostavlja idejo pomoči (subsidium), pri katerem načelo subsidiarnosti razumemo kot konotacijo ideje posredovanja (intervencije). Pri tem ne gre za vprašanje, ali se ima država pravico vmešavati, temveč ali ima dolžnost to storiti v smislu prepričevanja akterjev, da razvijejo svoje zmožnosti v največji možni meri.

Vlaj (2006, 25) napisano povzame: »Subsidiarnost ni samo omejitev za posege višje oblasti v zadeve osebe ali skupnosti, ki lahko delujeta sami, temveč je tudi dolžnost te oblasti, da deluje v razmerju do te osebe ali skupnosti na način, ki jima omogoča samoizpolnjevanje.«

Načelo subsidiarnosti postavlja v ospredje tudi Evropska listina lokalne samouprave (MELLS), ki spodbuja oziroma določa decentralizacijo javnih zadev oziroma prenos pristojnosti na

najprimernejšo raven (Kukovič 2009, 140). Dokument je bil sprejet z namenom vzpostavitve podlage za zagotavljanje skupnih evropskih standardov, ki bi opredelili in varovali lokalno samoupravo kot poseben avtonomni del javne uprave, ki je državljanom najbližja in jim zato omogoča, da sodelujejo pri upravljanju javnih zadev (Juvan Gotovac 2001, 11). Temeljna pravila MELLs, ki se jih države podpisnice⁴ zavežejo spoštovati, »zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnim samoupravnim skupnostim in njihovim organom brez pridržkov« (prav tam).

Cilj načela subsidiarnosti, kakor izhaja iz zakonodaje Evropske unije (v nadaljevanju EU) (EUR-Lex 2015), je določiti raven posredovanja, ki je najustreznejša na področjih deljene pristojnosti med EU in njenimi članicami. To lahko velja za ukrepe na evropski, nacionalni ali lokalni ravni. Za vse primere velja, da lahko EU posreduje le, če lahko ukrepa učinkoviteje od držav EU na njihovih nacionalnih ali lokalnih ravneh. Nadalje je cilj načela subsidiarnosti tudi okrepiti povezanost med EU in njenimi državljani tako, da se zagotavlja izvajanje ukrepov na lokalni ravni, in sicer tam, kje se izkaže, da je to potrebno. Ob tem velja opozoriti, da načelo subsidiarnosti ne pomeni, da je treba ukrep vedno izvesti na ravni, ki je državljanu najbližja. (Eur-Lex 2015)

3.6 Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

Po Ušeničniku (2002, 462) obsega varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (v nadaljevanju VNDN) »vse 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.«

O VNDN je v predlogu Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 (URSZR 2016) zapisano naslednje:

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami je organizirano in uveljavljeno kot enoten ter celovit podsistem nacionalne varnosti države, ki deluje usklajeno z drugimi podsistemi nacionalne varnosti, in temelji na prostovoljstvu in medsebojnem sodelovanju poklicnih in prostovoljnih reševalnih struktur. Njegove temeljne naloge so izvajanje preventivnih

⁴ Slovenija je Evropsko listino lokalne samouprave podpisala v oktobru leta 1994, zakon o njeni ratifikaciji pa je Državni zbor sprejel 15. novembra 1996. Veljati je začela 1. marca 1997 (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLs)).

ukrepov, vzdrževanje pripravljenosti, izobraževanje in usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč, opazovanje, obveščanje, opozarjanje in alarmiranje ob nevarnostih in nesrečah, zaščita, reševanje in pomoč ob nesrečah vseh vrst, ki obsega tudi neposredno odpravljanje posledic nesreč ter sanacijo po nesreči. Priprave in delovanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami kot enotnega sistema se zagotavljajo na lokalni in državni ravni.

Kot določa Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV-1, 6.2 tč.), zagotavljanje nacionalne varnosti Republike Slovenije temelji na delovanju obrambnega sistema, sistema notranje varnosti ter sistema VNDN. Sistem VNDN je torej eden od treh podsistemov sistema nacionalne varnosti in je namenjen zagotavljanju varstva ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami s ciljem zmanjšanja števila nesreč ter preprečitve oziroma zmanjšanja žrtev in drugih posledic teh nesreč. Resolucija še določa, da VNDN v okviru svojih pristojnosti oziroma pravic in dolžnosti zagotavljajo prebivalci Republike Slovenije (bodisi kot posamezniki bodisi prostovoljno organizirani v društva, strokovna združenja ter druge nevladne organizacije, ki opravljajo dejavnost, pomembno za VNDN), javne reševalne službe, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije ter lokalne skupnosti in država.

VNDN v Republiki Sloveniji se uresničuje kot enoten in celovit podsistem nacionalne varnosti na ravni lokalne oziroma širše samoupravne skupnosti, regije in države. Povezan je z drugimi podsistemi sistema nacionalne varnosti in je vpet v mednarodne mehanizme na tem področju. (ReSNV-1, 6.2 tč.)

Sistem VNDN je utemeljen v konstitutivnih, strateških, razvojnih in normativnih dokumentih in je bil v glavnem oblikovan v obdobju 1993–1994. Bistvenega pomena je, da gre za dejavnost humanitarne narave, ki deluje v miru in v vseh spremenjenih razmerah, ne glede na vrsto in obseg nesreče (Grizold 2005, 167).

Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,⁵ ki je predstavljal pomemben element oblikovanja sistema VNDN po osamosvojitvi, je slednjega opredelil kot normativno, organizacijsko, funkcionalno in nadzorno enoten in celovit sistem varstva ljudi, živali,

⁵ Dokument je prenehal veljati z uveljavitvijo Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015 (Uradni list RS, št. 57/2009).

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 2002)

Vse naštetu vsebuje tudi definicija v Zakonu o obrambi (5. čl.), po kateri je VNDN sistem, ki obsega varstvo ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami. Naravne nesreče so tiste, ki jih povzročijo naravne sile, druge nesreče pa so tiste, ki jih povzroči človek s svojo dejavnostjo in ravnanjem, pa tudi vojna, izredno stanje in druge oblike množičnega nasilja.

Skladno z Doktrino zaščite, reševanja in pomoči (Vlada RS 2002, 4. tč.) sistem VNDN obsega:

- preventivo,
- pripravljenost za ukrepanje,
- zaščitne ukrepe,
- reševanje in pomoč,
- odpravljanje posledic in obnovo.

3.7 Zaščita, reševanje in pomoč

Zaščito, reševanje in pomoč je Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije (III. pogl.) definirala kot sistem, ki je »organiziran predvsem za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki svojo dejavnost opravlja tudi v izrednem ali vojnem stanju«.

Za razmejitev obeh pojmov pogledjmo, kaj je zakonodajalec zapisal v Doktrini zaščite, reševanja in pomoči (Vlada RS 2002, 4. tč.): kot glavni cilj varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami določa zmanjšanje števila nesreč, medtem ko za sistem zaščite, reševanja in pomoči kot del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami velja, da je njegov glavni cilj »obvarovati ljudi, živali, materialne in druge dobrine ter okolje pred uničenjem, poškodbami in drugimi posledicami nesreč oziroma ublažiti posledice nesreč«.

Pojem zaščita, reševanje in pomoč je torej ožji pojem od VNDN, saj zaščita, reševanje in pomoč predstavljajo le del drugega. Sistem VNDN namreč obsega še pripravljenost na nesreče, preprečevanje nesreč (preventivno delovanje) ter sanacijo (odpravljanje) posledic nesreč.

Vse oblike zaščite, reševanja in pomoči se izvajajo v skladu z načeli mednarodnega humanitarnega prava in mednarodnega prava o varstvu ljudi, živali, kulturne dediščine in okolja pred škodljivimi vplivi naravnih in civilizacijskih nesreč. Na podlagi mednarodnih obveznosti, ki jih je sprejela Republika Slovenija, velja, da so to dejavnosti humanitarne in nevojaške narave ter da se vse zmogljivosti zaščite, reševanja in pomoči lahko da na voljo tudi v primeru potrebe v mednarodnih humanitarnih akcijah. (Kosi 2007, 19)

4 OD POLITIČNEGA VPRAŠANJA DO ZAKONA: POLITIČNO IN ZAKONODAJNO ODLOČANJE

4.1 Politično odločanje in zakonodajni postopek

Bistvena naloga parlamentov je oblikovanje zakonodaje, čeprav čedalje bolj narašča tudi pomen splošnopolitičnih nalog predstavniških teles (določanje načel notranje in zunanje politike) ter pomen ekonomske funkcije, ki se izraža v planiranju in usmerjanju družbenoekonomskega razvoja. (Igličar 2009b, 267)

Ena najpomembnejših značilnosti sodobnih demokratičnih družb so »procesi in postopki predlaganja, oblikovanja in sprejemanja odločitev« (Zajc 2000, 124). Ti so pomembni predvsem zaradi zmanjševanja kompleksnosti sodobnih družb oziroma ker težijo k institucionalni ureditvi te kompleksnosti, saj se v njih odvija komunikacija, ki ima za cilj pravilno odločanje, usmerjeno k resnici in pravičnosti.

Zakonodajno odločanje, ki se na eni strani kot formaliziran in zaključen zakonodajni postopek odvija v parlamentu in kot tako predstavlja zaključeno celoto, je na drugi strani »pomembno povezano s širšim družbenim procesom političnega odločanja«, ki ga teorija pojmuje kot zakonodajni proces v širšem smislu (Pizzorusso v Zajc 2000, 124).

Zajc (2009b, 9) razlikuje štiri faze političnega odločanja oziroma zakonodajnega procesa v širšem pomenu, te pa se odvijajo tako v parlamentu kot tudi izven njega:

V *predparlamentarni fazi* potekajo aktivnosti, skozi katere politični in drugi akterji ugotavljajo in izbirajo pomembna družbena vprašanja, za katera si prizadevajo pridobiti javno podporo. Gre za fazo, v kateri se različna vprašanja in problemi izoblikujejo v politična vprašanja in so tako »uvrščeni na politične dnevne rede kot zadeve, o katerih poteka javna razprava« (Norton v Zajc 2000, 125). Da postane neko vprašanje politično vprašanje, obstajajo številni razlogi – od sprememb na tehnološkem, gospodarskem in socialnem področju, do strategij političnih strank in interesov drugih akterjev. Predparlamentarna faza vključuje tudi oblikovanje formalnih predlogov, ki ga povezujemo s pojmom »predlagalna moč« oziroma zakonodajna pobuda (Zajc, prav tam). Po Pizzorusso (v Zajc 2009b, 9) so v tej fazi »zlasti dejavne politične stranke, strankarske koalicije in različne interesne skupine, katerih lobisti si prizadevajo spodbuditi zakonodajne procese, od katerih pričakujejo koristi«. Zakonodajni procesi se bolj kot ne

izjemoma začenjajo v parlamentih (Igličar 2009, 270), saj poslanci in poslanske skupine predlagajo bistveno manjše število zakonov kot vlade.

Predparlamentarni sledi parlamentarna faza, v kateri o formalno vloženi predlogi razpravlja parlament. Glavna pozornost je namenjena spreminjanju in izboljševanju zakonskega predloga ter iskanju kompromisnih rešitev, potekajo pa tudi aktivnosti v smeri pridobivanja podpore večine poslancev. Ta poteka tako v neformalnih posvetih kot tudi v razpravah, ki so organizirane kot formalna branja zakona (Norton v Zajc 2009b, 10) ali obravnave. Parlamentarna faza se konča s sprejemom odločitve.

V tretji fazi, ki jo Zajc (prav tam) imenuje *faza uresničevanja oziroma implementacije odločitev*, je vloga parlamenta postranska. V ospredje pridejo različni državni organi, na katerih je odgovornost za uresničevanje sprejetih odločitev ter prizadevanje, da bi le-te dejansko učinkovale na določene družbene procese. Pomembne aktivnosti, ki jih mora uprava na državni ali lokalni ravni izvesti, so obveščanje državljanov, ki jih nove odločitve zadevajo, določitev roka za izpolnitev zahtev ali obveznosti, spodbujanje k spremembi obnašanja ter izvajanje sankcij v primeru neizpolnitve obveznosti. Parlamentarna delovna telesa so v fazi uresničevanja vključena preko nadzora nad uresničevanjem odločitev ter zbiranja informacij o njihovi učinkovitosti. (Zajc 2009b, 10–11)

Pomembnejšo vlogo parlament ponovno dobi v četrti fazi, ki je *faza ovrednotenja odločitev*. Naloga parlamenta je, da vrednoti oziroma ugotavlja probleme, ki so nastali pri uresničevanju odločitev, ter prepozna pojave, ki so bili zaznani kot posledica sprejetih odločitev. Spremljanje učinkovitosti izvajanja posameznih odločitev in politik na določenih področjih v daljšem časovnem obdobju je naloga vlade oziroma državne uprave. Njena poročila, statistični podatki ter druge analize in ugotovitve so podlaga za celovito ovrednotenje odločitev. T.i. evalvacijske študije so pomembno orodje zakonodajalca, v katerih prepozna odziv na njihove kompleksne odločitve, in na podlagi katerih se oblikujejo politični dnevni redi. Za parlament je faza evalvacije pomembna stopnja – na podlagi ocene stanja na nekem področju namreč identificira nova vprašanja, ki jih bo moral v prihodnje obravnavati na svojem dnevnem redu. (Zajc 2009b, 11)

Zakonodajni postopek ali parlamentarno odločanje lahko torej po Zajcu (2000, 127 in 2009b, 11) razumemo zgolj v povezavi s širšim družbenim procesom odločanja. Ko pa govorimo o

zakonodajnem postopku v ožjem smislu, imamo pred očmi normativno dejavnost zakonodajnih teles v okviru posebej predpisanega postopka, ki ga sprejme parlament sam (Zajc 2009b, 13). Tu najdemo tudi Olsonovo razumevanje zakonodajnega odločanja v ožjem smislu, ki ga poda kot »oblikovanje zakonov («law-making») v samostojnih predstavniških telesih v skladu s pravili, ki so značilna za parlamentarno demokracijo«. Podobno razumevanje pojmov najdemo pri Gradu (2013, 234), ki zakonodajni postopek v ožjem pomenu definira kot postopek sprejemanja zakona v parlamentu, v zakonodajni postopek v širšem pomenu pa prišteva še zakonodajno iniciativo.

Če lahko pri Zajcu kot vodilo za razmejitev posameznih faz širšega procesa političnega odločanja prepoznamo predvsem prostor oziroma institucijo, kjer posamezna faza pretežno poteka, ponuja Igličar (2011, 228–232) pogled na stopnje odločevalskega procesa skozi »faze ljudskega delovanja« (Igličar 2011, 228). Po njem se procesno pojmovanje odločanja odvija v naslednjih fazah:

- *sprožitev problema*; je začetna faza procesa odločanja, ko se v institucije, ki so pristojne za odločanje, vnese družbeni problem z namenom reševanja le-tega. V tej fazi govorimo o t.i. zakonodajni pobudi, katere namen je določeno področje družbenih odnosov urediti z zakonskimi normami.
- *zbiranje podatkov*; v drugi fazi procesa odločanja je poseben poudarek dan strokovnim prvinam, saj mora biti zbiranje podatkov čim bolj objektivno in nepristransko. V našem pravnem sistemu je pri pripravi predloga zakona podatkovna osnova zbrana v uvodu predloga zakona. Tu je potrebno opisati stanje na področju, ki ga zakon namerava urediti, razloge za njegov sprejem ter cilje, načela, finančne in druge posledice zakonske ureditve.
- *oblikovanje predlogov za možne rešitve problema*; v zakonodajnem postopku je to faza oblikovanja členov in obrazložitev le-teh, kar predstavlja osrednji del zakonskega predloga. Gre za fazo, v kateri se vrši preplet političnih in strokovnih elementov, saj mora zakonski predlog ponuditi politično sprejemljivo ureditev, ki jo je potrebno jasno, natančno in nomotehnično čim bolje oblikovati.
- *razpravljanje in vrednotenje*; do kakovostnega odločanja vodi strpna, korektna in poglobljena razprava o predlaganih rešitvah oziroma različicah. V tej fazi udeleženci razprav izražajo svoje interese in predlagane rešitve presojaajo z vidika svojih interesov in ciljev. V zakonodajnem postopku je to stopnja, na kateri se v prvi, drugi in tretji obravnavi razpravlja o predlaganem zakonu ter razpravlja in glasuje o členih in predlaganih amandmajih.

Navedeno opravljajo poslanci v delovnih telesih parlamenta in na njegovih plenarnih zasedanjih.

- *izbira različice oziroma sprejem odločitve*; dokončna odločitev je odvisna od razmerja družbene moči med akterji, ki sodelujejo v procesu odločanja. V postopku sprejemanja zakona tej fazi odločanja ustreza glasovanje o zakonu kot celoti. Gre za politično dejanje, kjer se parlament izrazi predvsem kot politično telo.
- *izvrševanje odločitve*; govorimo o implementaciji odločitve v praktičnem življenju, v zakonodajnem postopku pa je še pred prenosom zakona v »fizični svet njegovega dejanskega družbenega delovanja« (Igličar 2011, 231) potrebno izvesti razglasitev in objavo zakona. Sledi faza, v kateri je potrebno poskrbeti za informiranost o novem zakonu ter vzpostaviti nadzor nad izvrševanjem. V tej fazi velja tudi spremljati učinkovitost zakona in zbirati pobude za morebitne spremembe, ki se izrazijo med praktičnim izvajanjem zakona.

Parlamentarni zakonodajni postopek je »skupek obvezujočih načel in pravil ter določenih ustaljenih načinov obnašanja udeležencev, ki omogoča nepretrgan proces parlamentarnega odločanja o množici različnih zadev, o katerih je treba hitro ali pa vsaj v doglednem času dokončno odločiti, ker bi odlašanje reševanja povzročilo konkretno škodo ali vplivalo na družbene stroške« (Zajc 2009b, 17). Gre za stabilna načela in pravila, na podlagi katerih je možno doseči zanesljivost postopka in določeno mero predvidljivosti končnih odločitev. Tudi glede pravil Zajc (prav tam) razločuje med pojmovanjem zakonodajnega postopka v ožjem in širšem smislu: zakonodajni postopek v ožjem smislu »sestavljajo pravila, ki določajo potek vsakega posameznega postopka, v katerem se obravnava nek zakonski predlog«, medtem ko gre v širšem smislu tudi za »pravila, ki zagotavljajo načrtovanje in organizacijo zakonodajnega dela v daljšem obdobju«.

4.2 Zakonodajno odločanje

4.2.1 Cilji zakonodajnega odločanja

Zakonodajno odločanje (v ožjem smislu razumevanja) definiramo kot normativno dejavnost, ki jo izvaja zakonodajno telo oziroma parlament na podlagi posebej predpisanega postopka. Od drugih postopkov se zakonodajni postopek loči po posebnih ciljih, ki jih zasleduje. Prvi cilj zakonodajnega postopka, kot ga navaja Zajc (2009b, 13), je, da *sprejema najboljše (najbolj kakovostne) ali vsaj najbolj sprejemljive odločitve*. Isti avtor pojasni, da so najboljše odločitve tiste, »ki za daljši čas in najbolj smotrno urejajo družbena razmerja oziroma določajo pravice in

obveznosti in jih ni treba spreminjati in dopolnjevati«. Sprejemanje odločitev zagotovo ni enostavno opravilo, toliko manj, ker lahko določenim odločitvam nasprotuje pomemben del državljanov. Udeleženci parlamentarnega postopka so načeloma v enakopravnem položaju, njihove vloge v postopku pa so jasno in strogo določene. V želji, da bi poslanci delovali čim bolj samostojno, velja njihova nevezanost na navodila ter zaščita z imuniteto. Posebna pravila veljajo z namenom iskanja resnice, »ki naj bi bila neodvisna od katere koli moči in zanje ne bi veljala nobena druga merila (spol, položaj, denar ipd.)« (Zajc 2009b, 13–14).

Kot drugi cilj zakonodajnega postopka Zajc (2009b, 14) izpostavi *odgovornost parlamenta za sprejemanje odločitev v vseh primerih in ne glede na okoliščine*. Odgovornost parlamenta je, da sprejema meritorne in dokončne odločitve za ureditev posameznih področij in rešitev problemov, ki jih nikakor ni mogoče odložiti, pa tudi takšne odločitve, pri katerih njenih posledic ni vedno možno v celoti predvideti. Pri zasledovanju tega cilja lahko (sicer redko) pride tudi do nujnih primerov, ko mora biti sprejeta kakršna koli odločitev, kar je lahko tudi v nasprotju s prvo navedenim ciljem oziroma prizadevanjem za sprejemanje najboljših odločitev. (Zajc 2009b, 14)

Tretji cilj zakonodajnega postopka, ki je po Zajcu najpomembnejši, je, da *vodi do legitimnih odločitev, ki so obvezujoče za vse člane politične skupnosti*. Da lahko zasleduje navedeni cilj, mora zakonodajni postopek izpolnjevati določene pogoje, kot so: zagotavljanje enakih možnosti vsem udeležencem, zagotavljanje razumnih rokov za zbiranje potrebnih informacij in dokazov ter za njihov preizkus v parlamentarni razpravi, določitev jasnih in predvidljivih pravil obnašanja za vse udeležence. Eden od temeljev, ki so potrebni za doseganje legitimnosti odločitev, je, da jih sprejme potrebna večina. (Zajc, prav tam)

4.2.2 Načela zakonodajnega odločanja

Proces zakonodajnega odločanja je »najsplošnejši in najpomembnejši proces sprejemanja odločitev, ki zavezujejo celotno družbo in vse državljane« (Zajc 2009b, 17), in kot tak »urejen po posebnih načelih, ki naj bi zagotavljala sprejemanje pretehtanih, celovitih, usklajenih in kakovostnih zakonov«. Čeprav se pri pravnem normiranju vedno znova pojavljajo nove situacije, ki jih je zelo težko do zadnje podrobnosti vnaprej pravno predvideti oziroma regulirati, je njihovo reševanje bistveno olajšano prav zaradi zapisanih pravil postopka in načel (Igličar 2011, 264).

Zajc (2009b, 17–21) izpostavi naslednja splošna načela zakonodajnega postopka:

- *Načelo izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov*, ki določa, da nobena druga oblast ne more posegati v pristojnosti parlamenta. Skladno z zamislijo o parlamentarni demokraciji je namreč parlament »najvišji in tudi edini zakonodajni organ v državi« (Bučar 1998, 120). Nanj namreč z vsakokratnimi volitvami državljani prenesejo odgovornost, da za štiriletno mandatno dobo »upravlja državo po njihovem pooblastilu in v njihovem imenu« – torej ni drugega centra moči, ki bi lahko legitimno narekoval svojo voljo parlamentu (Bučar, prav tam).

Ko je predlog zakona vložen v zakonodajni postopek, postane »last parlamenta« in ta o njem samostojno odloča. Razmejitev zakonodajne od izvršilne oblasti, s čimer je Državni zbor dobil pravico postati »lastnik zakonodajnega predloga«, je uvedel novi poslovnik iz leta 2002. Predlagatelji (vlada in drugi) tako nimajo pristojnosti za dopolnjevanje predlogov zakonov, ko so ti enkrat v zakonodajnem postopku, za razliko od ureditve pred letom 2002, ko se je predlog zakona po prvem in še celo po drugem branju lahko vračal k predlagatelju. (Zajc 2009b, 35 in 38)

- *Načelo demokratičnosti zakonodajnega postopka* določa načine in pogoje, pod katerimi smejo in morejo različni interesi prodreti v parlamentarni postopek. Načelo demokratičnosti omogoča, da se različni interesi enakopravno izrazijo in soočijo v vsaki fazi razprave in ob vsakem vprašanju. V praksi to pomeni, da gredo vsakemu poslancu in poslanski skupini enake možnosti glede predlaganja zakonov, njihovega dopolnjevanja, sodelovanja v razpravi ter izražanja podpore ali nasprotovanja predlaganemu aktu v fazi glasovanja. (Zajc 2009b, 17)
- *Načelo javnosti* postavlja zahtevo glede javne razprave o vseh vprašanjih in predlogih, ki jih obravnava parlament. Celoten postopek priprave in sprejemanja zakona je praviloma javen. Načelo javnosti se pri nas v praksi odraža s pravico državljanov, da prisostvujejo sejam parlamenta (tako plenarnim kot tudi sejam odborov in komisij, ki sodelujejo v postopku sprejemanja zakona), posebno vlogo pa imajo tudi sredstva javnega obveščanja, ki skrbijo za obveščanje o delu parlamenta in poteku sprejemanja določenega zakona. Načelo javnosti se uresničuje tudi skozi javno glasovanje, ki volivcem omogoča, da spremljajo delovanje poslancev oziroma imajo vpogled v interese, ki jih slednji zastopajo v parlamentu. Poleg tega parlament izdaja tudi zapise sej, sklicuje tiskovne konference, omogoča neposredne televizijske prenose zasedanj, objavlja predloge zakonov na svojih spletnih straneh in izdaja posebne publikacije. (Igličar 2011, 265)
- *Načelo stopnjovitosti* predvideva postopno obravnavo predlogov zakonov na več obravnavah. Zakoni naj bi se sprejemali po posebnem postopku prehajanja iz ene faze v drugo, kar naj bi

zagotavljalo, da se zakonski predlogi vsestransko pretehtajo in preučijo, preden postanejo zakon. Pri zasledovanju tega cilja morajo biti v zakonodajnem postopku drugo za drugim opravljena določena dejanja, ki jih običajno določa in ureja poslovnik predstavniškega telesa (Igličar 2009a, 148). Več zaporednih branj predloga zakona naj bi zagotavljalo boljše kakovost zakonov. Le v posebnih primerih (naravne nesreče, posebni interesi države in obrambni razlogi, nujno ukrepanje zaradi preprečevanja škode) je mogoče zakone sprejeti po nujnem oziroma hitrem postopku, ki dopušča, da se posamezno (eno ali dve) branje preskoči (Igličar v Zajc 2009b, 18).

- *Načelo racionalnosti* zahteva smotrno razporeditev dela parlamenta v daljšem časovnem obdobju ter delitev dela med parlament in njegova specializirana delovna telesa, katerih glavna naloga je spremljanje procesov in oblikovanje politik na posameznih področjih njihovega delovanja. Po načelu racionalnosti je delovanje parlamenta usmerjeno k smotrni povezanosti posameznih faz zakonodajnega postopka. (Zajc 2009b, 18)
- *Načelo gospodarnosti* (tudi načelo ekonomičnosti, kot ga pojmuje Igličar (2011, 269)) zahteva, da pridemo v čim krajšem času s čim manjšo porabo sredstev in osebnih naporov do kar najboljših rezultatov. V težnji po gospodarnosti se v parlamentu določajo roki, v katerih je potrebno opraviti določena opravila, ter porazdeli čas, ki je potreben za obravnavo posameznega predloga (Zajc 2009b, 18). Na podlagi načela ekonomičnosti pravila zakonodajnega postopka dopuščajo, da parlament v izrednih primerih skrajša roke, ki so predpisani za posamezno fazo, prav tako pa lahko združi obravnavo in glasovanje o več členih predloga zakona ali preskoči posamezno obravnavo (Igličar 2011, 269). Ob tem Igličar (prav tam) opozarja, da pospešeno sprejemanje zakona ne sme vplivati na temeljitost in popolnost dela zakonodajalca. Splošni družbeni interes namreč največkrat zahteva pretehtane in strokovno pripravljene zakone, četudi to terja daljši zakonodajni postopek. Avtor poudarja, da je slednje namreč še vedno bolj gospodarno od hitrega in nepretehtanega sprejemanja zakonov, ki mu sledi še hitrejše noveliranje.
- *Načelo doseganja optimalnih rezultatov* predvideva nekatere druge vzvode, ki omogočajo odpravljanje morebitnih ovir in pospešujejo zakonodajni proces (npr. posvetovanja in pogajanja med različnimi dejavniki v smeri doseganja vsaj minimalnega soglasja o vsebinskih in postopkovnih vprašanjih) ter nudijo podporo in strokovno svetovanje poslancem in delovnim telesom. Prizadevanje za delovanje po načelu doseganja optimalnih rezultatov parlament odpira za zunanje pobude ter omogoča komuniciranje med parlamentom in civilno družbo.

- *Načelo zbornega sprejemanja zakonov in drugih aktov* zagotavlja legitimnost odločitev parlamenta. Sprejemanje odločitev je kompleksen proces, ki vključuje številne pripravljalne odločitve, ki jih morajo sprejeti posamezniki (predsednik parlamenta) ali posamezna ožja kolegijska telesa (kolegij predsednika, delovna telesa, zakonodajno-pravna služba itd.). Ne glede na navedeno pa mora v vsaki posamezni fazi postopka končno odločitev sprejeti zakonodajno telo na skupnem ali t.i. plenarnem zasedanju. Slednje naj bi bilo zagotovilo, da parlament ne bi sprejemal pristranskih in nepopolnih odločitev. (Zajc 2009b, 19)
 - *Načelo pisanosti* zahteva, da morajo imeti vsi akti, ki se neposredno nanašajo na besedilo bodočega zakona, pisno obliko. Pisnost se zahteva tudi za dopolnila (amandmaje) k zakonskemu predlogu in velja enako za tiste, ki se predložijo v rednem roku, kot tudi za tiste, ki so podana med obravnavo predloga zakona. Pisnost pripomore k natančnosti formulacij, kar posledično odstranjuje nejasnosti in nesporazume. (Igličar 2011, 268)
- Načelo pisanosti še narekuje, da morajo biti vsi zakoni in drugi akti, ki jih sprejme parlament, objavljeni v uradnem glasilu, kar omogoči njihovo dostopnost širši javnosti. Na ta način je omogočeno državljanom, da se seznani s predpisi. (Zajc 2009b, 19)

4.2.3 Pravila zakonodajnega odločanja

O tem, katera vprašanja bo uredilo z zakonom, zakonodajno telo načeloma presoja samo. Samostojno torej oblikuje dnevne rede, prav tako samostojno pa določa tudi postopek, po katerem sprejema odločitve. Ob tem se pojavi nemalo vprašanj in dilem, saj je treba zagotoviti čim bolj demokratično in temeljito obravnavanje in odločanje o predlogih zakonov, poleg tega pa tudi tekoče in predvidljivo priti do čim bolj kakovostnih odločitev. (Zajc 2000, 127–128)

Predvidljivost in stabilnost zakonodajnega postopka pomembno vplivata na učinkovitost parlamenta, natančno urejeni in predvidljivi postopki sprejemanja odločitev pa nenazadnje prispevajo tudi »k odprtosti in preglednosti politike ter stabilnosti političnega sistema v celoti« (Zajc 2000, 128). Stabilnost postopka in predvidljivost končnih odločitev zagotavljajo konkretna pravila zakonodajnega postopka, ki so oblikovana po predhodno obdelanih splošnih načelih. Ta pravila omogočajo, da se v parlamentu hkrati lahko vodi večje število zakonodajnih postopkov, omogočajo pa tudi racionalno izrabo energije poslancev in drugih udeležencev zakonodajnega postopka. (Zajc 2000, 133)

Zajc (2000, 133–134; 2009b, 19–20) pravila zakonodajnega postopka razdeli v devet osnovnih skupin:

- *Pravila, ki strukturirajo postopek obravnavanja zakona in določajo število branj zakona.* Gre za pravila, s katerimi so določene posebnosti za vsako od branj zakonodajnega postopka. Ta pravila npr. določajo, ali gre pri prvem branju za zgolj formalno opravilo (najava) ali obsega tudi vsebinsko razpravo, nadalje določajo, v katerem branju se opravi glavna vsebinska razprava itd.
- *Pravila, ki določajo način sodelovanja parlamenta v procesu odločanja na ravni EU, zlasti sodelovanje z vlado.* Na podlagi teh pravil se vzpostavi organizacija sodelovanja, določijo se pristojnosti posebnega delovnega telesa, organizira se obravnava zadev EU na skupnem zasedanju itd.
- *Pravila, ki določajo način delitve dela med delovna telesa in skupna zasedanja ter sestavo in vlogo delovnih teles.* So osnova za izvedbo sestave delovnih teles (glede na število oziroma razmerje med poslanci koalicije in opozicije) ter razdelitev vodilnih mest v delovnih telesih. Določajo tudi, ali pride predlog zakona v obravnavo najprej v delovno telo oziroma na plenarno zasedanje zakonodajnega telesa, v kateri fazi se pristojna delovna telesa vključijo v obravnavo, katera telesa so za posamezno področje matična itd.
- *Pravila, ki določajo način vodenja parlamenta ali njegovega doma, naloge in pristojnosti predsednika in podpredsednikov, sestavo in vlogo posvetovalnega telesa predsednika itd.*
- *Pravila, ki omogočajo smotrno načrtovanje zakonodajnega in drugega dela, določajo razporeditev zakonodajnega dela znotraj parlamentarnega leta in meseca ter potreben čas za obravnavo konkretnih predlogov zakonov v posameznem branju.* Mednje prištevamo predvsem pravila, ki določajo, kako se parlamentarno zakonodajno delo usklajuje z zakonodajnim programom vlade ter programom dela (morebitnega) drugega doma. Vključujejo tudi pravila, po katerih se oblikujejo letni in terminski programi dela ter dnevni redi zasedanj, način potrjevanja predlaganih dnevnih redov itd.
- *Pravila, ki omogočajo sodelovanje oziroma dejavno udeležbo posameznim upravičencem oziroma udeležencem v zakonodajnem odločanju in določajo posebne pogoje in roke za vstopanje v zakonodajni postopek* (npr. predlaganje zakonov, prijavljanje k razpravi, vlaganje dopolnil oziroma amandmajev itd.).
- *Pravila, ki določajo poslansko razpravo, organizacijo in časovno trajanje razprav, dolžino in število nastopov posameznih poslancev ob vsakem vprašanju na dnevnem redu, način razdelitve časa za razpravo med poslanske skupine, obstrukcijo itd.*

- *Pravila, ki veljajo za sprejemanje odločitev ter njihovo potrjevanje ob suspenzivnem vetu.* Z njimi je določen način za ugotavljanje sklepčnosti, način glasovanja in posebne večine, ki so potrebne za sprejemanje pomembnih odločitev, način glasovanja (javno ali tajno) itd.
- *Pravila, ki razporejajo pravice in dolžnosti udeležencev v zakonodajnem postopku.* Z namenom, da se zakonodajni postopek čim bolj organizira, poveže in smotrno vodi, je na podlagi teh pravil možno porazdeliti moč udeležencev zakonodajnega postopka. Med pomembnejša tovrstna pravila sodijo zlasti tista, ki določajo pravice poslancev, da enakopravno sodelujejo v razpravi o vseh vprašanjih, ki so na dnevnem redu.

Temeljna načela in pravila parlamentarnega zakonodajnega postopka je nujno spoštovati, saj omogočajo izvajanje urejenega postopka, ki omogoča vsebinsko razpravo, istočasno pa z najmanjšo porabo časa, sredstev in osebnih naporov vodi do meritornih, dokončnih in kakovostnih odločitev. (Zajc 2009b, 21)

Da lahko zakonodajni postopek čim bolj smotrno poteka, so pomembna tudi nepisana pravila – parlamentarni običaji ter določena rutina zakonodajnega odločanja. Govorimo o večinoma poenotenem razumevanju načel in pravil ter praksi sporazumevanja in odločanja v parlamentu, ki temeljijo na tako imenovanih precedenčnih (predhodnih) primerih. Praksa zakonodajnega telesa se izgrajuje postopoma, in sicer na podlagi predhodnih primerov. Pri tem so ustaljeni običaji in rutina zakonodajnega odločanja velikega pomena za zanesljivost zakonodajnih postopkov ter predvidevanje obnašanja posameznih udeležencev. (Zajc 2009b, 21)

4.2.4 Postopki sprejemanja zakonodaje

»Zaradi velikega pomena, ki ga ima zakon za življenje, svobodo in premoženje posameznika ter ureditev družbene skupnosti, je zelo pomembno, po kakšnem postopku nastaja« (Igličar 2009a, 147). Gre namreč za pomemben proces, pri katerem se v posameznih fazah uveljavljajo najrazličnejši politični vplivi in družbeni interesi. Zakon je namreč še vedno najpomembnejši pravni vir za uresničevanje ciljev in temeljnih interesov vodilnih družbenih sil. (Igličar, prav tam)

Postopek za sprejem zakona se prične z zakonodajno iniciativo (Smeddnick v Igličar 2009a, 148), ki je prva stopnja spreminjanja družbenih interesov v splošne pravne norme. Igličar (prav tam) navaja, da je v modernih državah vnaprej določeno, kdo ima pravico vlagati predloge zakonov, najštevilčnejši pa so sistemi, ki predvidevajo to pravico tako za člane predstavniških

teles (oziroma njihove skupine) kot tudi za vlado. V praksi prihajajo kot glavni nosilci zakonodajne iniciative vse bolj v ospredje političnoizvršilni organi s svojim upravnim aparatom. Govorimo lahko o prevladujoči zakonodajni iniciativi vlade, ki je posledica dejstva, »da ima vlada na voljo ustrezne strokovnjake v ministrstvih in druge strokovne službe, ki pripravljajo besedila zakonskih predlogov z vsemi zahtevanimi sestavinami« (Igličar 2009a, 153).

Zakonodajni postopek v ožjem smislu razumevanja se torej začne, ko kvalificirani predlagatelj vloži predlog zakona v parlament. Formalno sprejme parlament predlog zakona v postopek šele potem, ko se preveri, ali ima predlog vse obvezne sestavine. Zakonodajni predlog zatem prehaja skozi faze nadgrajevanja in izpopolnjevanja na zasedanjih parlamenta in njegovih delovnih teles, kjer potekajo razprave in napor v smeri doseganja soglasja. (Zajc 2009b, 55)

Za sodobne parlamente je značilno, da je njihovo delovanje podvrženo postopkovnim standardom, ki omogočajo jasen, racionalen, gospodaren in demokratičen zakonodajni postopek. Praviloma se zakonski predlogi obravnavajo v postopkih z več zaporednimi branji, ki zagotavljajo tako splošno razpravo o tem, kateri so razlogi za sprejem zakona in njegovi cilji, kot tudi podrobnejšo obravnavo posameznih členov. Glede primerjave zakonodajnih postopkov v sodobnih parlamentih Zajc (2009b, 33) navaja, da imajo načini obravnave predlogov zakonov svoje specifičnosti, na drugi strani pa tudi veliko skupnega. Postopki se sicer med sabo razlikujejo v številu branj, vendar praviloma velja, da je vsebinsko delo pri zakonskem predlogu skoncentrirano v enem branju. V prvem branju se obravnava predloga zakona na skupni seji dogaja le izjemoma oziroma na podlagi posebne zahteve, tako da je druga obravnava običajno najpomembnejša faza zakonodajnega postopka, saj v njej praviloma potekata razprava in glasovanje o posameznih členih predlaganega zakona. V tretjem branju denimo, preden parlament sprejme zakon, se običajno opravijo zgolj nekateri manjši popravki. (Zajc 2009b, 33)

4.3 Zakonodajni postopek v Republiki Sloveniji

V Republiki Sloveniji opravlja zakonodajno funkcijo Državni zbor, ki ga sestavlja devetdeset poslancev. Ti se za obdobje štirih let izvolijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih volitvah s tajnim glasovanjem (Zakon o volitvah v Državni zbor, 1. čl.).

Za parlamentarni sistem je značilna tesna medsebojna povezanost med parlamentom in vlado. Na enak način, kot v drugih parlamentarnih ureditvah, tudi pri nas vlada uveljavlja svojo politiko v prvi vrsti z instrumentom predlaganja odločitev v sprejem državnemu zboru (Grad 2013, 130).

Sicer pa sta po Bučarju (1998, 121) »tako parlament kot vlada /.../ v vlogi sredstva za odločanje o družbenih zadevah«.

Čeprav parlament opravlja različne formalne in neformalne funkcije,⁶ se za potrebe te naloge osredotočamo na ustavno opredeljeno zakonodajno funkcijo. Sprejemanje zakonov je najpomembnejša dejavnost parlamenta, ki jo v Republiki Sloveniji torej opravlja Državni zbor. Ustavno načelo delitve oblasti ne dovoljuje prenosa zakonodajnih pristojnosti z Državnega zbora na Vlado. Tako poznamo samo izvršilne podzakonske predpise, ne pa tudi predpisov z močjo zakona, ki bi jih lahko izdali Vlada ali državna uprava (Virant 1998, 76).⁷

4.3.1 Predparlamentarni postopek in vloga državne uprave pri oblikovanju predpisov

Virant (1998, 63) državno upravo opredeli z organizacijskega vidika kot »skupek organov, ki upravljajo z državo«, in sicer v smislu izvajanja njene politike. Funkcionalno gledano pa isti avtor državno upravo definira kot »dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni«.

Zakon o državni upravi (ZDU, 1. čl.) državno upravo pojmuje kot del izvršilne oblasti, ki izvršuje upravne naloge, med katere prišteva tudi sodelovanje pri oblikovanju politik. V 8. členu ZDU tako določa, da uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov, drugih aktov in druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik. Upravne naloge v Republiki Sloveniji opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote.

Državna uprava neposredno izvršuje politične odločitve parlamenta in vlade in pripravlja strokovne podlage za njihovo oblikovanje (Tičar in Rakar 2011, 186). Z vidika sprejemanja zakonov je pomembna regulativna naloga državne uprave, po kateri sodeluje na dva načina: izdaja predpise (pravilnike, odredbe, navodila), na drugi strani pa sodeluje v posameznih fazah priprave predpisov (delovna gradiva, osnutki, predlogi itd.), ki jih izdajajo drugi organi (vlada in parlament) (Tičar in Rakar 2011, 187).

⁶ Več o funkcijah sodobnih parlamentov glej v Zajc (2004, 101-247).

⁷ Pravzaprav slovenski pravni red dopušča zgolj eno izjemo, ko lahko organ izvršilne oblasti izdaja uredbe z zakonsko močjo, in to je primer izrednega ali vojnega stanja. 108. člen Ustave Republike Slovenije namreč dopušča, da vlogo zakonodajnega organa v času, ko se Državni zbor zaradi vojne ali izrednega stanja ne more sestati, prevzame predsednik republike. Ta mora Državnemu zboru, takoj ko se ta lahko sestane, predložiti izdano uredbo v potrditev. (Virant 1998, 76)

Pri pripravi zakonodaje ima torej državna uprava pomembno vlogo ali kot navaja Bučar (1998, 116): »/.../ v najpomembnejši državni dejavnosti, zakonodaji, sodeluje tudi uprava. In to pomembno, ne samo kot stranski posrednik.« Po Virantu (1998, 68) gre za tako imenovano strokovno-tehnično ali strokovno-servisno funkcijo, po kateri uprava opravlja strokovne naloge za potrebe predstavniskega organa in Vlade oziroma pripravlja strokovne podlage za politične odločitve.

V državni upravi je zgoščeno znanje z različnih upravnih področij, prav tako v njej razpolagajo s širokim naborom informacij o različnih področjih družbenega življenja in te služijo kot pomembna podlaga za politično odločanje. Za odločanje o politiki države je namreč treba imeti ustrezne informacije o dejanskem stanju ter vzročnih povezavah, ki pa jih politični organi, kot sta Državni zbor in Vlada, nimajo. Prav tako Državni zbor nima posebnih strokovnih služb, ki bi skrbele za pripravo strokovnih podlag za odločanje na posameznih področjih, pač pa imajo potrebno vedenje o stanju na različnih področjih strokovnjaki v državni upravi. Iz navedenega lahko povzamemo, da je državna uprava primerna za pripravljane strokovnih podlag oziroma alternativ za politično odločanje. Po Virantu (1998, 65) celo ugotavlja, da je »kvaliteta političnih odločitev /.../ v veliki meri odvisna od kvalitete strokovnih podlag, ki jih zagotavlja uprava«. Dejstvo je namreč, da podlag za politične odločitve, ki so bile površno pripravljene, poslanci Državnega zbora zaradi pomanjkanja specifičnega znanja na posameznih področjih ne morejo popraviti. Delo uprave je torej pomembno z vidika njenega prispevka dejanskih in metodoloških premis, zakonodajno telo pa nato sprejme končne odločitve na podlagi političnega vrednotenja oziroma sprejme tiste odločitve, ki so vrednostno najbolj sprejemljive. (Virant 1998, 64–65)

S ciljem zagotavljanja jasnosti, preglednosti, kakovosti in določnosti predpisov ter v zasledovanju pripomb in prizadevanj Evropske unije in Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj za pripravo boljših predpisov je Državni zbor novembra 2009 sprejel Resolucijo o normativni dejavnosti (v nadaljevanju ReNDej). Ta je formalizirala fazo oblikovanja politik, ki je bila pred tem popolnoma podvržena presoji in odločitvi posameznih pripravljavcev predpisov. Resolucija je ponudila nabor navodil, kako pristopiti k pripravi predpisov oziroma politike.

Kot osnovo za pripravo, sprejemanje in izvajanje jasne, pregledne, kakovostne in določne zakonodaje resolucija (ReNDej, 4. pogl.) postavlja naslednje pogoje:

- široka in jasno izražena politična podpora,
- strokovno usposobljeni in politično nevtralni uslužbenci uprave ter

- čim širše družbeno soglasje.

Poseben poudarek resolucija namenja predpostavki, da je za pripravo dobrih predpisov potrebno zagotoviti zadostno število javnih uslužbencev, ki imajo poleg ustrezne izobrazbe tudi dodatna specifična znanja in izkušnje za delo v upravi. Pomembno je, da se pripravo predpisov v celoti zaupa javnim uslužbencem, »ki morajo imeti najboljši pregled nad stanjem na svojem področju, znati predlagati primerne, strokovno utemeljene rešitve, obvladati pravila nomotehnik in skrbeti za uspešno izvedbo in spremljanje sprejetih predpisov« (ReNDej, 4. pogl.).

Zavedanje države, da je ena od bistvenih nalog uprave tudi priprava predlogov zakonov in drugih predpisov, izpostavi tudi Šinkovec (2011, 279). Ta opozarja na stanje, ko se pripravo predlogov zakonov zaupa oziroma oddaja strokovnjakom ali skupinam izven državne uprave. Avtor zagovarja sodelovanje in pridobivanje mnenj strokovnjakov pri pripravi pomembnih sistemskih aktov, a hkrati opozarja na nenormalen pojav, ko se priprava vsebine in nomotehničnega oblikovanja zakonov prepušča izvajalcem izven državne uprave. Tedaj državna uprava v celoti več ne izvršuje sama svojih funkcij.

Z namenom olajšati postopek priprave predlogov zakonov in drugega gradiva za obravnavo in sprejem na Vladi oziroma v Državnem zboru ter v želji zagotavljati koherentnejšo politiko uprave in posledično zakonodaje je Ministrstvo za javno upravo v letu 2011 pripravilo Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik. V njem je proces sprejemanja odločitev in politike prikazan s tako imenovanim »regulacijskim krogotokom«, sestavljenim iz treh glavnih faz:

- oblikovanje (načrtovanje) politike;
- implementacija;
- evalvacija oziroma revizija.

Faze se med seboj razlikujejo glede na funkcijo, ki jo imajo v procesu odločanja, ter v akterjih, ki v posamezni fazi sodelujejo v različnih vlogah in z različnimi nalogami (Ministrstvo za javno upravo 2011).

V prvi fazi (oblikovanje politike) sodelujejo naslednji akterji: javni uslužbenci v državni upravi v vlogi oblikovalcev politike, stroka, ki pomaga prepoznati pomanjkljivosti obstoječe ureditve

posameznega področja in sodeluje pri iskanju rešitev, ter javnost, ki izpostavlja probleme ob izvajanju zakonodaje v praksi in sodeluje s podajanjem predlogov rešitev.

V drugi fazi (implementacija) nastopajo javni uslužbenci državne uprave kot oblastni organ, ki izvaja zakonodajo, stroka, ki spremlja izvajanje zakonodaje, ter javnost, ki zakonodajo neposredno uporablja in prepozna njeno resnično zmožnost realizacije v praksi.

Glavni akterji tretje faze (evalvacija oziroma revizija) so javni uslužbenci v vlogi zbiralcev informacij o izvajanju zakonodaje ter ocenjevalcev uspešnosti predpisov glede na postavljene cilje, stroka, ki opozarja na pomanjkljivosti predpisov ali njegovega izvajanja, ter javnost s svojimi opozorili glede pomanjkljivosti v realizaciji predpisa.

Priročnik kot glavno fazo izpostavlja fazo oblikovanja politike, za katero je značilnih več dejanj oziroma korakov:

- ocena stanja področja,
- definiranje problema,
- postavitev cilja,
- razvijanje alternativnih rešitev,
- presoja posledic alternativnih rešitev na različna področja,
- primerjava alternativnih rešitev glede na opravljeno presojo,
- odločitev o ukrepih (načrt implementacije).

Faza oblikovanja politik se torej začne s prepoznavanjem potrebe po ureditvi nekega področja in traja do sprejema politik oziroma zakona. Stopnje oziroma koraki si sledijo po postopku, ki je določen v poslovniku vlade ter poslovniku državnega zbora.

Kot je bilo že predhodno navedeno, so predlagatelji zakonov povečini vlade, za katere Zajc (2009b, 56) ugotavlja, da niso samo »izvršilni agentje, ki zgolj uresničujejo v parlamentu oblikovano zakonodajo, ampak so glavni dejavniki v fazi priprave zakonskih predlogov. Njihova odgovornost je med drugim tudi prepoznava problemov in opredelitev prednostnih nalog družbenega in gospodarskega razvoja. Razlog, da je parlamentarna pobuda na strani parlamenta v praksi precej omejena, vpliv vlade v fazi predlaganja zakonov pa vse večji, je v zahtevnosti sodobne zakonodaje. Ta od pripravljavcev zakonov narekuje tako politično ustvarjalnost in pravno izobraženost kot tudi širok spekter znanj (politološko, ekonomsko itd.). (Zajc 2009b, 56)

V slovenski ureditvi lahko obravnavo zakona predlaga Vlada, vsak poslanec, Državni svet in najmanj pet tisoč volivcev, kar določata 88. in 97. člen Ustave Republike Slovenije.

V Sloveniji močno prevladuje zakonodajna iniciativa na strani vlade, Igličar (2009a, 152) takšno stanje poimenuje celo kot »monopol« izvršilne veje oblasti nad zakonodajno iniciativo. Navedeno ugotovitev avtor podkrepi z rezultati raziskave, opravljene med poslanci v mandatnem obdobju 2004–2008, ki kažejo, da Državni zbor sprejme kar okrog 90 % vladnih predlogov in le okrog 10 % poslanskih. Podobno razmerje izkazujejo podatki iz prejšnjih treh mandatov Državnega zbora, saj je ta v prvem mandatu (1992–1998) sprejel 21 %, v drugem mandatnem obdobju (1998–2002) 17 %, v tretjem mandatnem obdobju (2002–2004) pa zgolj 8 % poslanskih predlogov zakonov (Zajc 2007, 93–94). Kot pojasnjuje Igličar (2009a, 152–153), je prevladujoča zakonska iniciativa vlade posledica politične oziroma strankarske sestave vlade in parlamenta, poleg tega pa ima vlada za pripravo besedil zakonskih predlogov na voljo ustrezne strokovnjake v ministrstvih in drugih strokovnih službah.

Vlada ima torej kot predlagatelj politik posebno vlogo – pristojna je namreč za reševanje problemov in za določanje prednostnih zadev, ki jih bo zakonodajalec uredil. Kot izhodišče v tem smislu najprej pripravi normativni program dela,⁸ v katerem določi svoje glavne naloge za določeno obdobje oziroma navede predloge zakonov, uredb in drugih splošnih pravnih aktov vlade in ministrstev. Vlada je dolžna delovni program pripraviti do konca koledarskega leta, seznam zakonov in drugih aktov iz pristojnosti zakonodajnega telesa pa pošlje Državnemu zboru. (Poslovnik Vlade Republike Slovenije, 41. čl.)

Temeljni nosilci priprave zakonodaje so najpogosteje posamezna ministrstva, pristojna za področje, ki je predmet zakonskega urejanja. Besedilo zakonskega predloga torej največkrat pripravijo posebne strokovne službe, ki delujejo v okviru upravnih organov. Skladno z Zakonom o državni upravi (ZDU-1, 3. člen) mora uprava svoje delo opravljati strokovno, politično nevtralno in nepristransko, vendar Igličar (2009a, 148–149) opozarja na vidik interesnih vplivov na njihovo delo. Ugotavlja namreč, da je tudi pri njihovem delu moč prepoznati različne interesne vplive določenih poklicnih ali upravljalških slojev, vendar pa se enostranskost teh

⁸ V Normativnem delovnem programu Vlade Republike Slovenije za leto 2016 in Normativnem delovnem programu Vlade Republike Slovenije za leto 2017 ni predpisov s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami iz pristojnosti Državnega zbora, razen Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2016 do 2022, kar pomeni, da spremembe ZVNDN ali drugih podzakonskih predpisov na tem področju v obdobju dveh let niso predvidene.

interesov v nadaljnjem poteku postopka sprejemanja nekega zakona običajno »paralizira z dosti večjo težo dominantnih družbenih interesov«.

V postopku priprave predpisa je natančno predvideno tudi sodelovanje javnosti, in sicer predlagatelj predpisa povabi strokovno in drugo javnost k sodelovanju pri njegovi pripravi s splošnim vabilom, ki ga objavi na spletnih straneh. Poslovnik Vlade Republike Slovenije določa, da morajo biti predlogi zakonov, preden so predloženi Vladi v obravnavo, medresorsko usklajevani z ministrstvi in vladnimi službami (10. čl.), še pred tem pa nomotehnično urejeni in lektorirani (8. čl.). Vsak predlog zakona mora biti pred obravnavo na seji Vlade predhodno usklajen z ministrstvom, pristojnim za finance, in vladno službo, pristojno za zakonodajo, ki preverja skladnost predloga zakona z ustavo in pravnim redom države ter pravnim redom Evropske unije (10. čl.).

V zvezi s predlogi zakonov Tičar in Rakar (2011, 166) izpostavljata tri sestavine gradiv, in sicer se le-te nanašajo na medresorsko usklajevanje, sodelovanje javnosti in presojo učinkov predlaganih odločitev. Gre za tako imenovane »novejše elemente procesne kakovosti predpisov«, ki dopolnjujejo klasične elemente, kot so zakonitost ter jezikovna in nomotehnična urejenost besedila. Avtorja ob tem navajata, da so navedene tri sestavine pokazatelj dejstva, da čaka predlagatelja pred vložitvijo gradiva v vladni postopek veliko strokovnega in drugega dela.

Poslovnik Vlade Republike Slovenije določa, katere so sestavine predloga zakona. V skladu z 8.b členom mora predlog zakona vsebovati: naslov, uvod,⁹ besedilo členov, obrazložitev posameznega člena ali zaokroženih vsebinskih sklopov členov, besedilo členov, za katere se predlaga sprememba (če gre za novelo zakona) ter druge sestavine in podatke, ki jih določa poslovnik Državnega zbora. Če zakon določa izdajo podzakonskih predpisov, je Vlada dolžna predlogu zakona priložiti tudi osnutke le-teh.

⁹ Najpomembnejša sestavina je uvod predloga zakona, za katerega 115. člen Poslovnika Državnega zbora določa, da mora vsebovati naslednje sestavine: oceno stanja in razloge za sprejem zakona, cilje, načela in poglobitve rešitve predloga zakona, oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva, navedbo, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena (v kolikor predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katerega je bil državni proračun sprejet), prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih (od tega v najmanj treh pravnih sistemih držav članic EU) in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije, presojo posledic na posamezna področja (gospodarstvo, socialno področje, administrativne posledice itd.), prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona, navedbo predstavnikov predlagatelja, ki bodo sodelovali pri delu Državnega zbora in delovnih teles ter druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona.

Analiza učinkov predpisa, ki jo sestavljajo analiza trenutnega stanja, nabor načrtovanih ciljev in tako posrednih kot neposrednih učinkov predpisa na posamezne skupine udeležencev, je torej pomemben segment priprave kakovostne zakonodaje. Kovač (2008, I) kot drugi temelj za pripravo kvalitetnih predpisov navaja še sodelovanje javnosti pri odločanju, in sicer ob dejstvu, da v postopku priprave zakona svoje predloge in rešitve prispevajo predvsem tiste skupine civilne družbe, ki se jih bodoči predpis dotika. Kot še ugotavlja isti avtor (2008, III), je neposredno sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov pomembno tako za upravo kot za državljane. Slednje namreč pripomore k večji učinkovitosti implementacije predpisov, kar avtor argumentira z dejstvom, da ljudje hitreje in lažje udeležajo predpise, ki jih poznajo in se z njihovimi določbami strinjajo. Posledično pride do boljše kakovosti predpisa, na drugi strani pa lahko govorimo o bolj odprtem in preglednejšem delovanju uprave.

Lahko povzamemo, da je pot do dobrega predpisa dolgotrajna in zahteva natančno delo, za katerega je treba imeti na voljo dovolj časa. Če je delo dobro opravljeno, pojasnjuje Pogorelec (2008, 6), se vloženi čas vrne, ko predpis ne potrebuje spreminjanja in dopolnjevanja, saj je uresničil svoje cilje. Prav tako je ves čas in trud večkrat povrnjen, ko dobro pripravljen predpis ne povzroča večjega števila sporov, pač pa omogoča njihovo reševanje in uravnavanje oziroma sankcioniranje protipravnega ravnanja. Isti avtor (prav tam) dodaja, da se v Republiki Sloveniji veliko ukvarjamo s predpisi, na drugi strani pa se mu zastavlja vprašanje, ali počnemo to dovolj kvalitetno, premišljeno in smotrno. Tako izpostavi dva dejavnika, ki sta problematična: velika hitrost sprejemanja predpisov in prepogosta praksa, ko za pripravo predlogov zakonov uporabimo zunanje strokovnjake, ob tem pa zanemarjamo lastno državno upravo. Glede slednje Pogorelec (2016, 22) opozori še na njeno premajhno moč in nesamostojnost pri pripravi predpisov. Meni namreč, da bi morala imeti uprava »dovolj moči, da bi lahko zagotovila, da bi se v zakonodajnih postopkih sprejemale, predvsem pa sprejele, zgolj tiste rešitve, ki so dobile tudi strokovno potrditev v ministrstvih in v zakonodajnih službah« (prav tam). Avtor poudari tudi potrebo po izboljšanju vloge zakonodajnih služb v zakonodajnih postopkih, pri čemer bi bilo treba jasno določiti razmerja ter odgovornosti vseh akterjev v postopku. Pri nas imamo dva organa za preverjanje predpisov, to sta Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo ter državnozborska Zakonodajno-pravna služba, njuna glavna težava pa je, da ne moreta učinkovito zahtevati odprave ugotovljenih pomanjkljivosti, s čimer bi preprečili uvrstitev nedodelanih predlogov predpisov na sejo Vlade. V zvezi z določbami Poslovnika Državnega zbora, ki določa, da postane predlog zakona ob njegovi vložitvi v zakonodajni postopek last Državnega zbora, je Pogorelčevo (2016, 32) mnenje naslednje: Vlada v zakonodajnih postopkih v razmerju do

Državnega zbora ne sme biti v podrejenem položaju, pač pa bi morala imeti položaj, primerljiv vsaj položaju poslanske skupine. Zakon bi tako moral biti »njen« do konca zakonodajnega postopka oziroma bi morala Vlada imeti možnost amandmiranja ali umika zakonskega postopka tudi v poznejših fazah. Avtor vidi rešitev tudi v ustavnem vetu, s katerim bi lahko predsednik republike na podlagi predloga zakonodajnih služb zakon, za katerega bi obstajal dvom o njegovi skladnosti z Ustavo, predložil v presojo Ustavnemu sodišču.

Sicer pa isti avtor (2016, 21) tudi navaja, da je zakonodajno dejavnost pri nas po osamosvojitvi zaznamovalo zlasti odzivanje na situacije (osamosvajanje od Jugoslavije, čim prejšnja harmonizacija našega pravnega reda z evropskim itd.), ko so se v želji po čim hitrejšem pravnem normiranju dopuščale slabe zakonodajne prakse. Za pravno normiranje pri nas Pogorelec še pravi, da je navadno stihijsko ter ni motivirano s ciljem vzpostaviti oziroma izgrajevati pravni red, pač pa s pogosto povsem nesistemskim reševanjem konkretnih primerov.

Na težave zaradi hitrih posegov v zakone, kar običajno ne dopušča podrobne preučitve ciljev in posledic spremenjenega predpisa in vodi v hipernormiranost, opozarja tudi Kovač (2008, I). Slednji prav tako izraža pomisleke v zvezi z nastajanjem predlogov zakonov pri zunanjih izvajalcih in ne znotraj uprave, ki je zagotovo najbolj kompetentna za to nalogo.

V predparlamentarni postopek oziroma proces pripravljanja zakona lahko uvrstimo še institut predhodne obravnave. Ta namreč omogoča, da se še pred prvo obravnavo predloga zakona oziroma pred vložitvijo predloga zakona opravi obravnava, katere namen je predstaviti temeljna vprašanja in družbena razmerja, ki jih bo urejal zakon. Gre za instrument, ki predlagatelju zakona omogoča, da preveri skladnost predlaganih zamisli in rešitev s prevladujočimi pogledi in stališči v Državnem zboru (Grad 2013, 239). Predhodno obravnavo lahko predlagajo subjekti, ki imajo pravico predlagati zakon. Če kolegij predsednika Državnega zbora sprejme predlog predlagatelja zakona za predhodno obravnavo, potem se ta opravi v delovnem telesu (Poslovnik Državnega zbora, PoDZ-1-UPB1, 119. čl.). Zakonodajni postopek se v naši ureditvi začne, ko predsednik Državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem (prav tam, 116. čl.).

4.3.2 Postopek sprejemanja zakonodaje v slovenskem parlamentu

V okviru svojih pristojnosti parlament sprejema različne odločitve, parlamentarno odločanje pa poteka v tako imenovanem parlamentarnem postopku. Ta je s pravnega vidika »skupek pravil, s katerimi je urejen način sprejemanja aktov, ki jih sprejema parlament, pri tem pa so urejene

posamične faze v postopku sprejemanja zakona ter pravice in dolžnosti udeležencev v tem postopku« (Grad 2013, 227).

Da veljavnost sprejetega zakona ni vprašljiva, mora zakonodajni postopek potekati po pravilih, ki jih določajo ustava, poslovnik Državnega zbora in zakoni. Ustava Republike Slovenije v 89. členu določa, da Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, dopušča pa tudi možnost, da s poslovnikom določi drugače. To določbo gre razumeti tako, da ustava kot pravilo sicer določa večfazni zakonodajni postopek, s poslovnikom pa se dopusti tudi drugačno ureditev, vendar zgolj kot izjemo od pravila. V teoriji, pa tudi v parlamentarni praksi večine držav namreč velja prepričanje, da »večfazni zakonodajni postopek omogoča večjo pretehtanost, domišljenost in dorečenost sprejete zakonske ureditve, kot je to mogoče v krajših postopkih« (Grad 2000, 206). Tudi zato je za sodobni zakonodajni postopek na splošno značilno, da poteka v več fazah.

Običajno se torej zakon sprejme po postopku, ki poteka v več fazah oziroma gre skozi več obravnav (branj) predloga zakona, za razliko od krajšega postopka, ki se uporablja izjemoma oziroma le v nujnih primerih.

Posamezno fazo sprejemanja zakona sestavljajo določena opravila, te pa skupaj sestavljajo zakonodajni postopek, ki »sprejemanje zakona pripelje od zakonske iniciative do dokončnega sprejetja zakona« (Grad 2013, 234). Avtor poudarja potrebno razlikovanje med obravnavami zakona na plenarnem zasedanju parlamenta in obravnavami zakona v pristojnih delovnih telesih parlamenta, katerih vloga se čedalje bolj krepi.

Ustava Republike Slovenije zakonodajnega postopka ne ureja podrobneje (določa samo, da Državni zbor zakone sprejema v večfaznem postopku), pač pa je poslovnik Državnega zbora tisti, ki določneje ureja zakonodajni postopek.

Na podoben način kot v drugih novih demokratičnih parlamentih, smo se tudi v Republiki Sloveniji po osamosvojitvi znašli pred težavami, ko stari poslovnik iz prejšnjega obdobja, sprejet leta 1982, ni bil primeren oziroma ni ustrezal potrebam večstrankarskega in enodomnega parlamenta. Pomemben napredek k modernemu zakonodajnemu postopku je pomenilo sprejetje Poslovnika Državnega zbora 5. julija 1993. Eno njegovih temeljnih določil je vseboval 179. člen, ki je določil, da Državni zbor razpravlja na treh obravnavah in s tem udeležil ustavno določbo glede stopnjevitosti zakonodajnega postopka. (Zajc 2009b, 34–35)

Zakonodajni postopek je bil tudi v ureditvi pred letom 1991 večfazen, vendar precej različen od sodobnih zakonodajnih postopkov, saj je temeljil na skupščinskem in delegatskem sistemu ter trodomni sestavi skupščine. Postopek sprejemanja zakona je bil sestavljen iz treh faz, to so faza predloga za izdajo zakona, osnutka zakona in predloga zakona. V takšni ureditvi je v prvi fazi skupščina obravnavala samo gradivo, ki je opredeljevalo razloge za zakonsko ureditev nekega vprašanja in temeljne predlagane rešitve. V drugi fazi, to je fazi osnutka zakona, je sledila obravnava pravno oblikovanega zakona v obliki členov, ki pa ga je predlagatelj lahko še spremenil do naslednje faze, v kateri je v obravnavo predložil predlog zakona. Dokončno besedilo zakona so torej delegati dobili šele v tretji fazi zakonodajnega postopka. (Grad 2013, 238).

V času politične modernizacije oziroma prehoda, za katerega je bil značilen velik pritisk po zakonodajnem urejanju, je poslovnik omogočil relativno učinkovito delo zakonodajalca, je pa istočasno ohranil nekatere prvine, značilne za prejšnji skupščinski sistem. Ena takih je denimo možnost, da se je predlog zakona po prvi in celo po drugi obravnavi lahko vrnil k predlagatelju (večinoma vlada); ta rešitev je bila izbrana zaradi bojazni, da parlamentarna delovna telesa ne bi bila kos potrebni strokovni obravnavi. Takšna ureditev je imela za posledico dolgotrajne zakonodajne postopke, ki niso bili dovolj dodelani, saj sta se tako Državni zbor kot Vlada v zvezi z ustreznimi popravki predloga zakona zanašala drug na drugega. Kljub temu, da je takratni poslovnik po nemškem ali angleškem vzoru predvidel zakonodajni postopek, sestavljen iz treh branj, je hkrati omogočal ponavljanje posameznih obravnav v delovnih telesih in na skupnih zasedanjih. Po mnenju Zajca (2009b, 36-37) je takšen postopek zahteval velike organizacijske napore ter usklajevanje dela med delovnimi telesi in plenumom Državnega zbora, bil je tudi prezahteven in je presegal zmožnosti Državnega zbora glede na velik pritisk po zakonodajnem urejanju. Prihajalo je do zaostankov v obravnavah in težav pri odločanju, na kar je vplivala še vrsta drugih dejavnikov: težave pri načrtovanju zakonodajnega dela, problemi pri pripravi predlogov zakonov v vladi, slabo pripravljene predlogi zakonov in šibka strokovna podpora, predvsem pa nasprotja med vsakokratno vladajočo koalicijo in opozicijo. (Zajc 2009b, 35-37)

Zahtevnost in dolgotrajnost zakonodajnega postopka ter posledično premajhna učinkovitost zakonodajnega dela so bili razlogi za več poskusov sprememb poslovniške ureditve zakonodajnega postopka. Od leta 1993 je Državni zbor sicer sprejel sedem manjših sprememb svojega poslovnika, poskusa celovitih sprememb v letih 1999 in 2011 pa sta zaradi pomanjkanja

soglasja med poslanskimi skupinami spodletela. Velja omeniti, da že ustava v svojem 94. členu določa, da Državni zbor poslovnik sprejema z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Državni zbor je naposled julija 2002 vendarle sprejel nov poslovnik, ki je po Zajcu (2009b, 38) eden od pomembnih pravnih virov ustavne ureditve, ima pa tudi velik politični pomen, s tem ko političnim subjektom določa pravila, ki jih morajo upoštevati pri uresničevanju svojih ciljev v ali preko Državnega zbora. (Zajc 2009b, 37–38)

Spremembe, ki jih je uvedel novi poslovnik, so bile precejšnje tako na vsebinskem, organizacijskem kot tudi drugih področjih. Med drugim je dosledno razmejil odnos med zakonodajno in izvršilno oblastjo, s čimer je Državnemu zboru omogočil, da postane »lastnik zakonodajnega predloga« (Zajc 2009b, 38). Poleg krepitev avtonomnosti Državnega zbora je pomemben tudi poudarek na načelu racionalnosti in načelu ekonomičnosti, na podlagi katerih so bile odpravljene anomalije, zaradi katerih je Državni zbor predstavljal ozko grlo pri sprejemanju nujno potrebne zakonodaje in reform (Zajc 2009b, 37–38). Kot še navaja Zajc (2011, 29), je novi poslovnik, ki je bil dopolnjen v letih 2007 in 2010, »s smotrnejšo organizacijo dela in povečanjem odgovornosti delovnih teles, pa tudi racionalizacijo samega zakonodajnega postopka in boljšo opredelitvijo vlog posameznih udeležencev v zakonodajnem odločanju bistveno povečal institucionalno sposobnost Državnega zbora, omogočil večjo učinkovitost in transparentnost njegovega delovanja«.

Kot je bilo že predhodno navedeno, se zakonodajni postopek v Državnem zboru začne, ko njegov predsednik predlog zakona dodeli vsem poslancem. Posebno vlogo, ki mu omogoča vpliv na potek zakonodajnega postopka, ima v tem postopku predlagatelj zakona. Ta lahko npr. vloga amandmaje ter predlaga Državnemu zboru umik predloga zakona (sicer samo do sklica seje matičnega delovnega telesa, na kateri se obravnava predlog). Prav tako imajo aktivno vlogo skozi celoten zakonodajni postopek tudi parlamentarna delovna telesa, pri čemer posebej izstopa matično delovno telo, ki državnemu zboru predlaga ustrezne odločitve. Glede na to, da mora biti zakon usklajen tako z ustavo kot tudi s celotnim pravnim redom, poslovniška določila predvidevajo, da o njem predhodno poda strokovno mnenje zakonodajno-pravna služba Državnega zbora. (Grad 2013, 238–239)

Redni zakonodajni postopek

Skladno z načelom stopnjevitosti poteka obravnavanje in sprejemanje zakona v treh fazah oziroma obravnavah (Igličar 2011, 275). Poslovnik Državnega zbora v 121. členu določa, da se

prva obravnava predloga zakona opravi s posredovanjem predloga zakona poslancem. Določba omogoča večjo učinkovitost zakonodajnega telesa pri odločanju, saj prva obravnava ne poteka v obliki proučevanja zakonskega predloga na zasedanjih delovnih teles oziroma zbora, pač pa tako, da se poslanci osebno seznani z vsebino predloga. Dopušča pa poslovnik možnost, da pride do splošne obravnave predloga zakona že v prvi fazi, vendar samo, če tako zahteva najmanj deset poslancev (Poslovnik Državnega zbora, PoDZ-1-UPB1, 122. čl.). Po prejšnji poslovniški ureditvi se je že v prvi fazi oziroma obravnavi opravila splošna razprava, v kateri je predlagatelj zakona predstavil razloge, ki zahtevajo sprejem zakona ter cilje njegove ureditve (Grad 2013, 239).

Po novem poslovniku je najzahtevnejša, osrednja in vsebinsko najpomembnejša faza zakonodajnega postopka druga obravnava predloga zakona. Znotraj nje potekata dve fazi, in sicer prva v matičnem delovnem telesu, druga pa na seji (plenarnem zasedanju) Državnega zbora. Najprej matično delovno telo razpravlja o vsakem členu posebej, nato sledi še glasovanje o posameznem členu. V zasledovanju načela racionalnosti je mogoče združiti razpravo in glasovanje o več členih, ki so med seboj vsebinsko povezani, ali celo razpravljati in glasovati o vseh členih skupaj.

V drugi obravnavi se predlog zakona lahko spreminja in dopolnjuje z amandmaji, in sicer v pisni obliki, ki obsega normativni del in obrazložitev. Amandma k predlogu zakona lahko za drugo obravnavo v delovnem telesu vložijo naslednji predlagatelji: vsak poslanec, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo in vlada, v kolikor ni predlagateljica zakona. Predlagatelj ima pravico vložiti amandmaje le k amandmajem, ki so jih k členom predloga zakona podali drugi udeleženci zakonodajnega postopka. Tako vložene amandmaje obravnava matično delovno telo, ki se do posameznega dopolni opredeli ter o njem glasuje. Ko sta obravnava in glasovanje v matičnem telesu končani, se pripravi dopolnjeni predlog zakona. Ta je sestavni del poročila, ki ga matično delovno telo pripravi za drugo obravnavo zakonskega predloga na seji Državnega zbora.

Druga obravnava predloga zakona v matičnem delovnem telesu je odločilnega pomena za nadaljnji potek zakonodajnega postopka (Zajc 2009b, 40), saj Državni zbor na svoji seji, kjer poteka druga obravnava predloga zakona, opravi razpravo o posameznih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji. V tej fazi se lahko amandmaji vložijo samo k členom predloga zakona, h katerim je matično delovno telo sprejelo amandmaje (Grad 2013, 241). Tudi v tej fazi lahko predlagatelj zakona vloži amandmaje, vendar samo k amandmajem drugih predlagateljev. V

primerjavi s prejšnjo poslovniško ureditvijo predstavlja poslovnik iz leta 2002 pomembno novost, in sicer da vlada svojih predlogov zakonov ne sme več dopolnjevati z amandmaji.

Ko je druga obravnava predloga zakona zaključena, se na podlagi sprejetih amandmajev pripravi besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo. V primeru, ko so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona, lahko Državni zbor na predlog predlagatelja zakona, če temu ne nasprotuje več kot tretjina navzočih poslancev, sklene, da bo tretjo obravnavo opravil na isti seji. Če v drugi obravnavi k dopolnjenemu predlogu zakona ni bilo sprejetih amandmajev, državni zbor na isti seji opravi tudi glasovanje o zakonu. (Grad 2013, 240–241)

V primeru ko poslanci sprejmejo amandmaje k več kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona, je treba po končani drugi obravnavi pripraviti besedilo zakonskega predloga za tretjo obravnavo. Če je predlagateljica zakona vlada, jo lahko Državni zbor pooblasti za pripravo besedila za tretjo obravnavo, sicer je za to odgovorna zakonodajno-pravna služba Državnega zbora. Navedena subjekta sta v zakonodajnem postopku dolžna opozoriti »na morebitno protiustavnost ali medsebojno neusklajenost oziroma neusklajenost sprejetih členov zakona z drugimi zakoni, ki je nastala zaradi sprejetih amandmajev v drugi obravnavi« (Grad 2013, 283–284).

V tretji obravnavi Državni zbor razpravlja o predlogu zakona v celoti in o njem glasuje. Obravnava posameznih členov zakona se opravi le izjemoma, in sicer o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji (Poslovnik Državnega zbora, PoDZ-1-UPB1, 140. čl.). Skladno s tretjim odstavkom 140. člena Poslovnika lahko v tretji obravnavi amandmaje vložijo predlagatelj zakona, vlada (kadar ni predlagateljica zakona) ali poslanska skupina. V tretji obravnavi je mogoče predlagati tudi uskladitvene amandmaje, ki so potrebni v primerih, ko so določbe zakonskega predloga zaradi sprejetih amandmajev med seboj neusklajene ali celo neusklajene z drugimi zakoni. Na predlog zakonodajno-pravne službe ali vlade predsednik Državnega zbora to opravilo naloži predlagatelju. (Igličar 2011, 284–285)

Po končani razpravi o predlogu zakona oziroma po sprejemu uskladitvenih amandmajev poslanci na plenarni seji glasujejo o sprejemu predloga zakona. Zakon je sprejet z večino opredeljenih glasov, torej če je število glasov »za« sprejem zakona večje od števila glasov »proti« njemu, razen če je za sprejem posameznega zakona predpisana zahtevnejša večina (Grad 2013, 242).

V temelju je način odločanja urejen že v 86. členu Ustave Republike Slovenije, ki določa, da državni zbor veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev državnega zbora. Državni zbor sprejema zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kadar ni z ustavo in zakonom določena drugačna večina.

Način odločanja v našem zakonodajnem telesu je podobno urejen kot v mnogih drugih sodobnih parlamentih – ta namreč skladno z že prej omenjeno ustavo in tudi Poslovníkom Državnega zbora sklepa z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev. To velja v primerih, kadar je za sprejem odločitve predpisana navadna večina, ne more pa veljati, če je za sprejem odločitve predpisana kvalificirana absolutna večina. Kadar je torej za sprejem odločitve predpisana dvotretjinska večina vseh poslancev, zbor po poslovniku veljavno odloča, če sta na seji navzoči najmanj dve tretjini vseh poslancev.« (Grad 2013, 223)

Ko je zakon sprejet, zakonodajno-pravna služba pripravi njegovo končno besedilo. Za uveljavitev zakona je potrebna še njegova razglasitev (promulgacija), ki jo najpozneje v osmih dneh po njegovem sprejemu opravi predsednik republike, ter objava (publikacija) v posebnem uradnem glasilu.

Državni zbor mora o zakonu ponovno odločati v primeru, kadar Državni svet nanj poda odločilni (suspenzivni) veto. Tega lahko Državni svet uveljavlja v sedmih dneh od sprejema zakona v Državnem zboru. Zakona, na katerega je bil vložen veto, ni moč spreminjati ali dopolnjevati, pač pa ga Državni zbor v celoti ponovno potrdi ali v celoti zavrne. Ob tem je zahtevana večina glasov vseh poslancev. (Igličar 2011, 286–287)

Zakoni se torej navadno sprejemajo na podlagi več obravnav, kar sestavlja različne faze zakonodajnega postopka. Namen rednih zakonodajnih postopkov je namreč, da se »zakonodajni predlogi na osnovi temeljite in argumentirane razprave v specializiranih delovnih telesih in tudi na sejah parlamenta dopolnijo in izboljšajo« (Zajc 2009b, 42). Zakonodajne postopke, po katerih se obravnavajo in sprejemajo predlogi zakonov, določajo kompleksna pravila, ki narekujejo postopno in temeljito obravnavo, z določenimi časovnimi razmiki med posameznimi branji. Takšen postopek ni vedno primeren, zlasti če gre za rešitev nujnih zadev, ki zahtevajo takojšnje ukrepanje. Iz navedenega razloga ustava in poslovnik v nujnih primerih dopuščata, da je zakonodajni postopek izjemoma krajši.

Skrajšani in nujni zakonodajni postopek

Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1-UPB1) poleg rednega postopka pozna tudi skrajšani postopek (142. člen) in nujni postopek (143. člen) za sprejem zakona. Proceduralno sta si oba postopka zelo podobna, bistveno pa se razlikujeta v razlogih, zaradi katerega je moč uporabiti vsakega od njiju. Krajši zakonodajni postopki (skrajšani in nujni postopki) naj bi se uporabljali »le izjemoma, kadar so za to izpolnjeni posebni pogoji, zaradi katerih ni mogoče ali pa ni smiselno izvesti rednega zakonodajnega postopka« (Grad 2013, 242).

Ker je bilo pričakovati velik pritisk po zakonodajnem urejanju, je že poslovnik iz leta 1993 predvidel, da se v posameznih primerih zakonodajni postopek lahko skrajša. Tako je določil poseben hitri (nujni) postopek (v primeru izrednih potreb države, interesov obrambe ali naravnih nesreč) in poseben skrajšani postopek (za manj zahtevne spremembe in dopolnitve, prenehanje veljavnosti posameznih zakonov, uskladitve z drugimi zakoni in v zvezi z odločbami ustavnega sodišča). Zaradi dolgotrajnosti rednega postopka so predlagatelji, v prvi vrsti vlada, pogosto uporabljali nujni postopek sprejemanja zakonov. »Zloraba« je bila celo tako obsežna, da je bilo po navedbah Zajca (2009b, 44) število sprejetih zakonov po nujnem postopku v obdobjih 1993–1996 in 1996–2000 precej večje od števila zakonov, ki jih je zakonodajalec sprejel po rednem postopku. Avtor ob tem izpostavi vprašanje pravne države, ki se odpira s pretirano uporabo nujnega zakonodajnega postopka. Ker so se predlagane rešitve pogosto sprejemale brez razprave in temeljitega preverjanja upravičenosti, je bilo treba številne zakone že zelo zgodaj spreminjati in dopolnjevati z novimi zakoni. (Zajc 2009b, 44–45)

Tudi Igličar (2009a, 146) opozarja, da je »prepogosta uporaba izjemnih zakonodajnih postopkov izrazita slabost slovenskega zakonodajalca«. Tudi po njegovih ugotovitvah (2011, 291) se v praksi kaže bistveno premajhna uporaba rednega zakonodajnega postopka, kar utemeljuje s podatkom, da je Državni zbor v obdobju med letoma 2000 in 2010 po rednem postopku sprejel zgolj tretjino zakonov. Nadalje isti avtor ugotavlja, da je s količinskega vidika dejavnost slovenskega zakonodajalca sicer primerljiva z drugimi parlamenti, saj letno sprejme okrog sto zakonov. Na drugi strani pa ne moremo biti zadovoljni s kakovostnim vidikom slovenske zakonodaje, saj je v našem pravnem sistemu vse preveč novel zakonov, predvsem pa zakonov, ki se sprejemajo po nujnih in skrajšanih zakonodajnih postopkih. (Igličar 2009a, 146)

V zvezi z obravnavo velikega števila predlogov zakonov po hitrem/nujnem oziroma skrajšanem postopku v obdobju 1992–2002 Veliščkova (2002, 153) kot glavni razlog navaja odločitev

Slovenije, da bo intenzivirala sprejemanje tako imenovane evropske zakonodaje. Redni zakonodajni postopek bi namreč po najoptimalnejši časovni varianti trajal vsaj pol leta, še dodaja avtorica.

Za razliko od rednega zakonodajnega postopka krajši postopek omogoča občutno hitrejše sprejetje zakona, saj namesto treh faz dopušča združitve v eno samo, ki se opravi na isti seji Državnega zbora. Kot določa Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1-UPB1), se v krajšem postopku obravnave predloga zakona splošna razprava ne opravi v nobenem primeru, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Grad (2013, 242) ob tem poudarja, da gre za časovno združitve faz zakonodajnega postopka, ne pa tudi vsebinsko, saj zakonodajno telo opravi vsa temeljna opravila, kakršna zahteva redni postopek.

Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1-UPB1) v 142. členu določa, da lahko predlagatelj zakona sprejemanje po skrajšanem postopku predlaga, če gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb, manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije, spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma z odločbo ustavnega sodišča. Uporaba skrajšanega postopka je utemeljena na načelu ekonomičnosti oziroma racionalnosti zakonodajnega postopka, saj bi bilo v nekaterih primerih nesmiselno izvesti celoten redni postopek (Igličar 2004, 129).

Druga obravnava predloga zakona po skrajšanem postopku se začne z obravnavo v matičnem delovnem telesu, amandmaji pa se lahko vlagajo na sami seji do začetka tretje obravnave predloga zakona.

Tudi za nujni postopek velja, da naj bi se uporabljal le izjemoma. Sprejem zakona po nujnem postopku lahko predlaga le vlada, in sicer v primerih, ko je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države (Poslovnik Državnega zbora, PoDZ-1-UPB1, 142. člen). Vlada lahko torej edina predlaga nujni zakonodajni postopek, kar je posledica dejstva, da ima najbolj celovit pregled nad stanjem v državi in razpolaga z največ informacijami za ustrezno oceno izjemnih situacij (Igličar 2004, 130). Ker je glavni namen nujnega postopka čim prej sprejem zakona, ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku. Druga obravnava se začne z obravnavo predloga

zakona v matičnem delovnem telesu, amandmaje pa je mogoče predlagati tudi ustno na sami seji do zaključka razprave o delih oziroma členih zakonskega predloga. Pred glasovanjem je potrebno ustno predlagani amandma predložiti v pisni obliki z obrazložitvijo. Državni zbor lahko zahteva, da se pred glasovanjem o amandmajih, ki so bili vloženi po seji matičnega delovnega telesa, do njih najprej opredeli matično delovno telo. (Poslovnik Državnega zbora, PoDZ-1-UPB1, 143. in 144. člen)

Odločitev o tem, ali se bo zakon sprejemal po krajšem postopku, torej skrajšanem ali nujnem, sprejme kolegij predsednika Državnega zbora.

5 VZPOSTAVITEV PRAVNIH TEMELJEV SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V REPUBLIKI SLOVENIJI

Nove družbene in politične razmere v Sloveniji v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja so v duhu demokratizacije in modernizacije zahtevale preobrazbo oziroma prilagoditev družbenih podsistemov, pri čemer varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ni bilo izjema. Poglavje obravnava okoliščine, v katerih se je oblikoval sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami nove države, ki je v okviru modernizacije javne uprave pomembno prispeval k širši politični in družbeni modernizaciji v državi. Vzpostavitev pravnih temeljev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami poglavje obravnava kot del širše politične in družbene modernizacije.

5.1 Družbena in politična modernizacija ter prehod v politično demokracijo in parlamentarizem

Številni teoretiki obravnavajo pojav oziroma uveljavljanje parlamentarizma kot pomemben način družbene in politične modernizacije. Prva – družbena modernizacija – je širši pojav in vključuje spremembe na vseh področjih človekovega delovanja. Zajc (2004, 79) navaja, da so bili različni vidiki te modernizacije (npr. razvoj gospodarstva, šolstva, medijev itd.) v zgodovini vedno tesno povezani z razvojem demokracije. Ob tem ugotavlja, da je splošni razvoj mnogokrat prehiteval proces oblikovanja modernih demokratičnih političnih institucij. Kljub temu pa politična modernizacija pogosto predstavlja najpomembnejši del družbene modernizacije. Drugo – politično modernizacijo – je moč opredeliti na več načinov, njeno posebnost pa predstavlja »odprava ideoloških kriterijev (deideologizacija)«. Gre za odpravo ideoloških meril, ki temeljijo na različnih interesih (razrednih, verskih itd.), vrednotah ali znanstvenih dognanjih in državljanom vsiljujejo določen nazor ter zahtevajo njihovo podreditev oblasti v imenu višjih ciljev.

Ko Zajc (1993, 10; 2004, 80) predstavlja najpomembnejše predpostavke politične modernizacije, našteje naslednje:

- racionalizacija oblasti, ki pomeni odpravo tradicionalnih avtoritet in njihovo zamenjavo s sekularizirano, legitimno nacionalno oblastjo;
- utrditev suverenosti nacionalne države nasproti zunanjim dejavnikom in tudi notranji regionalni in lokalni oblasti;

- jasna delitev oblasti na zakonodajno, sodno in izvršno ter določitev razmerij in odnosa med njimi;
- razvoj in osamosvojitev posebnih strokovnih panog (pravo, gospodarstvo, vojaško in upravno področje) od političnega;
- neodvisnost sredstev obveščanja, ki so pogoj za oblikovanje kritičnega javnega mnenja;
- vedno večja politična participacija državljanov pri odločanju o skupnih zadevah in pri uveljavljanju njihovih interesov.

Politična modernizacija in demokratizacija v Evropi sta samo del širšega svetovnega procesa politične modernizacije, za katero je značilno, da poteka v valovih. V Evropi tako govorimo o treh valovih, in sicer takoj po drugi svetovni vojni (Nemčija, Italija), v sedemdesetih letih (Španija, Grčija, Portugalska) in nazadnje konec prejšnjega stoletja (države v srednji in vzhodni Evropi). V primeru zadnjega vala razumemo politično modernizacijo tudi kot »prehod od politično monističnih avtoritarnih vzhodnoevropskih političnih sistemov k demokratičnim političnim sistemom, ki ustrezajo sodobnim demokratičnim merilom« (Zajc 2004, 80). Isti avtor (prav tam, 80–81) kot glavno značilnost avtoritarnih in totalitarnih sistemov navaja enostrankarstvo oziroma takšno ureditev, ki omogoča prevlado ene stranke ali družbenega razreda ali enega dela družbe (vojske). Nadalje kot posebnost politične modernizacije v srednji in vzhodni Evropi označi »odpiranje možnosti za demokratični politični proces in uveljavljanje politične participacije in kompetitivnosti« (Huntington v Zajc 2004, 82). Politična modernizacija se je prvenstveno izrazila v smislu prenosa oblasti s prejšnje politične elite na opozicijsko skupino ali zvezo. S tem je prišlo do preobrata, ko politična oblast ni bila več namenjena zgolj zagotavljanju prevlade določenih političnih skupin, ki so svoj vodilni položaj opravičevale v imenu določenih družbenih razredov, pač pa je postal parlament osrednja družbena institucija, za katerega je značilno, da omogoča razreševanje političnih konfliktov pod nadzorstvom javnosti (Zajc 2004, 82).

S politično modernizacijo, tako Zajc (2000, 15–16; 2004, 83), je povezan koncept politične samostojnosti, in sicer tako po definiciji, kot tudi zgodovinsko. Tako imenovana pravica do samoodločbe je pripomogla oziroma omogočila nastanek povsem novih demokratičnih držav, kot tudi napredek nekaterih sistemov držav v bolj demokratične. Proces politične modernizacije v vzhodni Evropi (narodi v nekdanji Sovjetski zvezi, federativni Jugoslaviji) so primeri, ki potrjujejo trditev o povezanosti modernizacije s pridobivanjem samostojnosti, hkrati pa kažejo,

da je proces osamosvajanja pogoj za demokratizacijo in ne le njen sestavni del. (Zajc 2000, 15–16; 2004, 83–84)

Politična modernizacija v srednji in vzhodni Evropi je torej nujno vključevala tudi proces političnega odločanja in znotraj tega parlamentarni proces odločanja ter je potekala v posebnih družbenih okoliščinah. Zanje so bili značilni enostrankarski sistem ter odrinjenost tudi drugih družbenih institucij, kot so strokovna združenja, sindikati, gospodarska združenja itd. Država je bila v »oblasti« radikalnih revolucionarnih političnih strank in je v celoti nadzorovala vse družbene dejavnosti ter avtoritativno določala, katere pravice in dolžnosti gredo državljanom. (Zajc 2000, 16–17)

Zajc (2004, 17–18) izlušči naslednje vzroke za politično modernizacijo, ki so si med seboj, ne glede na to, da se proces odvija v družbah z različno stopnjo družbene in gospodarske razvitosti, precej podobni:

- *kriza legitimnosti*; komunistična partija je vse do konca osemdesetih let 20. stoletja, vladala v imenu ljudstva, ne da bi za to na volitvah dobila pooblastilo volivcev. Pojav demokratične alternative, ki je ponujala legitimiranje oblasti, je vse bolj pritegoval v primerjavi z oblastjo brez omejitve;
- *sistematično omejevanje človekovih pravic*; v ospredju totalitarnega in avtoritarnega sistema je država kot nosilec družbenega interesa, medtem ko se človekove pravice zanemarjajo oziroma se celo onemogoča njihovo uresničevanje. Nepriznavanje in omejevanje človekovih pravic je po Zajcu (prav tam) gotovo tudi vzrok za razpad vzhodnoevropskih realsocialističnih sistemov;
- *splošna neučinkovitost realsocialističnih sistemov v srednji in vzhodni Evropi*; takšni sistemi so zelo težko uresničevali materialna pričakovanja državljanov, prav tako niso bili sposobni obvladovati težav, ki so se kopičile. V primerjavi z demokratično urejenimi družbami so čedalje bolj zaostajali v razvoju, saj so se težko prilagajali spremembam v okolju;
- *visoki stroški represije*; nedemokratični sistemi ne dopuščajo družbenosti in lojalnosti, pri čemer je izjema lojalnost do oblasti. Značilno je stanje negotovosti in nezaupanja, vsak, ki oblasti nasprotuje ali se z njo ne strinja, je kaznovan.

Kot splošen pojem torej politična modernizacija označuje spremembe v porazdelitvi družbene moči v smeri njene disperzije (razpršitve), po drugi strani pa vključuje tudi racionalizacijo

oblasti, ki postane »transparentna, omejevana in nadzorovana« (Zajc 1991a, 1524-1525). Avtor (prav tam) še izpostavi, da oblast preneha biti monopolna (ni namenjena več zagotavljanju vodilnega položaja samo določenih družbenih razredov) in postane zamenljiva. Nadalje Zajc politično modernizacijo razloži še v konkretnem pomenu – gre namreč za različne oblike demokratizacije, vključno s procesom vzpostavljanja demokratičnih institucij. Konkretno politična modernizacija po Zajcu (1991a, 1525) pomeni:

- da je omogočena politična participacija oziroma da se na podlagi pravice do enakosti in svobode političnega združevanja širijo možnosti zanjo;
- da je omogočeno izražanje nezadovoljstva in nestrinjanja z obstoječo porazdelitvijo družbene moči, pri čemer to še posebej velja za nasprotovanje politiki vladajoče stranke;
- da se vzpostavljajo demokratične predstavniške institucije in pravila parlamentarnega sistema. Na njihovih temeljih je omogočena odprta politična igra moči, razreševanje interesnih nasprotij skozi postopke odločanja v posameznih fazah zakonodajnega postopka ter realizacija načela, da sta tako oblast kot opozicija legitimni, saj izhajata iz istega volilnega telesa.

Zajc (prav tam, 1527) posebej poudari pomen dinamične in kritične opozicije za učinkovitost političnega sistema in vprašanje politične modernizacije predvsem poveže s pravico, ki omogoča (organizirano ali drugačno) nasprotovanje. Pravi namreč, da sta »/s/ vobodno izražanje mnenja in neovirana možnost za nasprotovanje /.../ glavni pogoj demokracije, ki se v modernih državah uresničuje prav z odnosom med pozicijo in opozicijo.«

Na osnovi primerov držav, ki so iz nedemokratskega sistema prešle v demokratični, Zajc (1993, 18) ugotavlja, da je »učinkovit in racionalen prehod najbolj verjeten, ko pride do sočasnega približevanja političnega vodstva in opozicije, to je ko pride do kombinacije »preloma« in »reform« (»rupt-forme«). Na eni strani imamo tako del vodstva, ki na podlagi realnih ocen družbenih razmer ugotavlja, da bo samo vedno večje družbene probleme težko reševalo. V izogib posledicam se zato zavzema za družbene reforme, ki pomenijo neko obliko demokracije. Na drugi strani pa imamo del opozicije, ki si ne želi radikalnega in nenadzorovanega preloma, saj bi lahko imel obsežne negativne posledice, zlasti če velja, da so drugi družbeni sistemi, med njimi v prvi vrsti gospodarstvo, zelo odvisni od političnih odločitev.

5.1.1 *Politična modernizacija v Sloveniji in nastanek nove države*

Kot ugotavlja Fink Hafnerjeva (1991, 445), se je pri nas v osemdesetih letih prejšnjega stoletja odvijala specifična »zgodovina družbenih in političnih bojev, prek katerih se je oblikoval proces politične modernizacije brez večjih političnih ali represivnih pretresov«. Avtorica (prav tam, 446) izpostavi za to obdobje dva pomembna dejavnika, ki sta: pojav subjektov v sferi civilne družbe, ki so s svojim zavestnim pritiskom v smeri razkrajanja socialističnega monizma odpirali prostor družbeni in politični modernizaciji, ter modernizirajoča jedra, ki so se oblikovala znotraj stare politične elite.

O procesu politične modernizacije na Slovenskem Fink Hafnerjeva (1993, 34) zapiše naslednje:

Proces razkrajanja starega se je prepletal s procesom nastajanja novega. Razkrajanje stare monistične in podaniške politične kulture je tako potekalo ob vznikanju pluralne, participativne politične kulture. Znotraj razkrajajočih se starih političnih institucij so se oblikovali zametki pluralne in tekmovalne politike. Razpadanje legitimnosti starih političnih institucij, vlade in vladajoče politične elite (elit) se je iztekalo v oblikovanje nove legitimnosti modernizirajoče se stare, predmoderne politike in novonastajajoče moderne politike. S prilagajanjem stare elite na nov družbeni kontekst se je namreč deloma ohranjala oziroma na novo oblikovala njena legitimnost. Ob tem se je oblikovala legitimnost novonastajajočega političnega sistema.«

Za Slovenijo je bil v 80-ih letih značilen pojav številnih gibanj (mirovnih, duhovnih, ekoloških itd.), ki so sprva nastopila kot alternativna, nato pa je bilo zanje značilno nasprotovanje institucijam ter prevzemanje značilnosti opozicije oblasti (Zajc 1991a, 1529). Avtor za drugo polovico 80-ih let navaja, da je bilo njeno osrednje vprašanje ne le vprašanje demokratizacije, temveč modernizacije slovenske družbe nasploh. Zajc (prav tam) proces označi kot »radikaln/o/ preobrazb/o/ omejenega socialnega /.../ pluralizma v novo obliko modernega političnega /.../ pluralizma«.

Za navedeno obdobje je kot rečeno značilen izjemen porast organiziranosti civilne družbe, pri čemer so nekatera prej alternativna gibanja postala »političnoopozicijska«, prav tako pa so

obliko »neparlamentarne opozicije« postopoma dobivale skupine intelektualcev strokovnjakov (Zajc 1991a, 1529).¹⁰

Kot drugo značilnost procesa politične modernizacije v Sloveniji Zajc (prav tam) izpostavi »poudarjanje vloge naroda in njegove pravice do samostojnosti«. Zavedanje, da samoupravni sistem ni sposoben reševati nakopičenih težav, je sprožilo težnje po centralizaciji odločanja. To se je najbolj jasno pokazalo v javni razpravi o ustavnih amandmajih v letu 1988, kjer so se spopadle sile demokratizacije in konzervativne sile v Jugoslaviji. Opozicijsko razpoloženje v javnosti je močno naraslo po sprejemu amandmajev k Ustavi Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju SFRJ) novembra 1988, s katerimi je bila, tako Kristan (1989, 1006), »zmanjšana suverenost oziroma samostojnost republik nasploh in s tem tudi Socialistične republike Slovenije«.

Konec leta 1989 sta se na slovenski politični sceni oblikovali dve skupini strank: tako imenovane *nove stranke*, katerih izvor je segal v različna gibanja in opozicijske skupine, ter *prenovljene stranke*, ki so bile izvorno del prejšnjega sistema. Te so se »odpovedale dogmi o vodilni vlogi Zveze komunistov ter sprejele politično kompetitivnost in se na volitvah pojavile samostojno« (Zajc 1991a, 1530). Nove stranke so z združenim nastopom na volitvah spomladi 1990 omogočile nastanek »nove strankarske pluralistične demokracije in prv/e/ delit/ve/ na večino in opozicijo« ter povzročile tudi »radikalno redistribucijo družbene moči kot prvega pogoja za politično modernizacijo« (Zajc, prav tam).

Prehod v politično demokracijo je torej v Sloveniji potekal »na podlagi skupne akcije politične elite in opozicije« (Zajc 1993, 18). Fink Hafnerjeva (1993, 39) ta proces označi kot zlitje pritiskov »od spodaj« z modernizacijskimi težnjami »od zgoraj«.

Kot pomemben vidik prehoda slovenske države v politično oziroma parlamentarno demokracijo Zajc (1993, 19; 2004, 89) šteje sodelovanje med relativno močno opozicijo in reformno politično elito. Za njuno skupno akcijo pa je pomembno, da sta soglasni glede vprašanja, kdo bo

¹⁰ Zajc (1991, 1529) posebej izpostavi Društvo slovenskih pisateljev in njegovo zavzemanje za človekove pravice in svoboščine ter sodelovanje pri pripravi alternativnega ustavnega besedila. Glede pomembne vloge intelektualne sfere velja izpostaviti še ugotovitev Fink Hafnerjeve (1993, 35), da so bili »nekonformni intelektualci v svojih stališčih (glede podpore političnemu pluralizmu, op. A. P.) bolj liberalni kot »povprečna« populacija v Sloveniji«, medtem ko »prav nasprotno velja za politične funkcionarje. Ti so bili bolj konzervativni in so v večji meri ter dlje vztrajali pri socialističnem tipu politične kulture.«

nadzoroval politične procese v obdobju do volitev, ter glede možnosti opozicije, da vpliva na nekatere spremembe.

Čeprav Zajc (1993, 16–22) ugotavlja nekatere skupne značilnosti prehodov držav v politično demokracijo, Bibič (1992, 703) opozarja na posebnost procesov na Slovenskem, ki so jo določali štirje dejavniki:

- fenomen »civilna družba«,
- avtonomna pobuda inteligence,
- vloga reformatorjev iz vrst nekdanje politične elite ter
- samoupravljanje,¹¹ ki je soomogočilo miren prehod iz starega političnega sistema v sistem pluralistične politične demokracije.

Volitve v Skupščino Socialistične republike Slovenije aprila 1990¹² so bile prve svobodne volitve v Sloveniji in so potekale na način, da so popolnile trodomno skupščino, in sicer: družbenopolitični zbor, zbor občin in zbor združenega dela. V vsakega od njih je bilo voljenih 80 delegatov. Absolutno večino glasov na volitvah je prejela koalicija Demokratična opozicija Slovenije (v nadaljevanju Demos). Kot navaja Fink Hafnerjeva (1991, 447), se je »prek volitev legalno in legitimno potrdila prevladujoča politična volja zamenjati monistični socialistični politični sistem s pluralističnim, demokratičnim političnim sistemom.«

Nova skupščina se je sestala na konstitutivni seji 5. maja 1990, za njenega predsednika pa je bil izvoljen France Bučar. Za predsednika republike je bil izvoljen Milan Kučan, ki je mandat za sestavo nove vlade – Izvršnega sveta Skupščine Republike Slovenije¹³ – zaupal Lojzetu Peterletu, predsedniku Slovenskih krščanskih demokratov. Slednji so namreč znotraj Demosa na volitvah dobili največ glasov. (Repe 2000, 64)

Na podlagi septembra 1989 sprejetih amandmajev k slovenski ustavi, ki so ponovno izpostavili suverenost naroda in utrdili pravico do samoodločbe, ter jasno izražene volje na plebiscitu o osamosvojitvi Slovenije 23. decembra 1990 je bila 25. junija 1991 razglašena samostojnost in neodvisnost Republike Slovenije. Že v naslednjih dneh je sledil oboroženi napad jugoslovanske

¹¹ Po Bibiču (1992, 703) je samoupravljanje »kljub politično-monopolni instrumentalizaciji ustvarjalo prostore in razmere za relativne avtonomije v kulturi, ekonomiji in delno tudi v politiki«.

¹² Istočasno so potekale tudi volitve za predsednika Republike Slovenije in člane predsedstva.

¹³ Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije je štel 27 članov, od tega jih tretjina (9) ni bilo iz vrst koalicije Demos. V Peterletovem Izvršnem svetu so bili tako 3 člani ZKS-SDP, 1 član ZSMS-LS in 5 strankarsko neopredeljenih. (Pesek 2008, 15)

zvezne vojske, ki je bil usmerjen proti osvoboditvenim težnjam Slovenije. Spopadi med slovenskimi oboroženimi enotami Teritorialne obrambe (v nadaljevanju TO) in Jugoslovanske ljudske armade (v nadaljevanju JLA) so trajali deset dni in so terjali nekaj vojaških in tudi civilnih žrtev. Na podlagi pogajanj, ki so s posredovanjem trojke evropskih zunanjih ministrov potekala med predstavniki zvezne oblasti in predstavniki dotedanjih jugoslovanskih republik, je bila sprejeta Brionska deklaracija. Z njo je bilo doseženo premirje ter za tri mesece zamrznjena osamosvojitvena dejanja. Po izteku moratorija so se s slovenskega ozemlja umaknile še zadnje enote jugoslovanske zvezne vojske, Slovenija pa je začela izvajati osamosvojitveno zakonodajo. 23. decembra 1991 je Skupščina Republike Slovenije sprejela novo ustavo, ki tako postane prva ustava samostojne države Slovenije, v začetku leta 1992 pa je nova država dosegla še mednarodno priznanje.¹⁴

S sprejetjem Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije v Skupščini Republike Slovenije 25. junija 1991, s katero je bila razglašena Republika Slovenija kot samostojna in neodvisna država, je prenehala veljati Ustava SFRJ. Republika Slovenija je na podlagi listine prevzela vse pravice in dolžnosti, ki so bile z Ustavo Republike Slovenije in Ustavo SFRJ prenesene na organe SFRJ. Za izvedbo temeljne listine je skupščina sprejela ustavni zakon, ki je določil način izvedbe prevzema državnih funkcij, ki so jih do takrat opravljali organi federacije. Čeprav je Slovenija že pred tem začela graditi svoj pravni red, je morala na ozemlju republike še naprej ostati v veljavi skoraj celotna zvezna zakonodaja, saj bi sicer prišlo do pravnih praznin in posledično do razpada vrste družbenih podsistemov. Za izgradnjo novega pravnega reda je bilo nujno potrebno sprejeti novo ustavo, saj ta po Gradu (1993, 55) predstavlja »bistveni konstitutivni del sodobne države in nujni temelj ne samo pravnega reda, temveč demokratične oblasti nasploh.« Sprejem ustave je pomenil dokončni vsebinski prelom z jugoslovansko federacijo in hkrati temelj za vzpostavitev nove državne ureditve, ki naj bi s svojo obliko sledila sodobnim političnim ureditvam. Ta proces je seveda terjal svoj čas oziroma prehodno obdobje, v katerem naj bi se oblikovali novi organi ter vzpostavila razmerja med njimi. Kot navaja Grad (prav tam), je ob tem posebej zahteven proces oblikovanja predstavniškega telesa. Slednje je veljalo tudi v primeru slovenskega parlamenta, in sicer iz dveh razlogov: po eni strani zato, ker je bilo tedanje zakonodajno telo po načinu oblikovanja, strukturi in načinu dela zelo drugačno od drugih primerljivih sodobnih parlamentov, po drugi strani pa zato, ker oblikovanje predstavniškega telesa močno vpliva na položaj in delovanje političnih strank ter politično življenje nasploh. Ustavni zakon za izvedbo ustave je

¹⁴ Povzeto po: 20 let samostojnosti Republike Slovenije in Republika Slovenija – 10 let samostojnosti.

zato določil prehodno obdobje, v katerem naj bi se na podlagi nove ustave vzpostavila državna organizacija. Ustava je opredelila, da je zakonodajno telo v Republiki Sloveniji Državni zbor, ki ga sestavlja 90 poslancev, ustavni zakon pa je za izvedbo volitev vanj določil enoletni rok od sprejema ustave. (Grad 1993, 54–55)

Z novo ustavo je država Slovenija dobila podlago za oblikovanje novega pravnega sistema, ki temelji na načelu pravne in socialne države, spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, na parlamentarni obliki državne oblasti ter na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. (Cerar et al. 2007, 28)

Glede delovanja nove skupščine lahko ugotovimo, da je trodomnost sistema, ki ga je novoizvoljena slovenska skupščina prevzela v letih 1990 do 1992, povzročala nekatere težave, predvsem dolgotrajnost postopkov oziroma zavlačevanje pri odločanju, ter velike stroške (Zajc 1993, 24).

Šetinc (1991, 359) trodomnost republiške skupščine obravnava izrazito kritično in pravi, da je eden od njenih nerešljivih problemov. Piše, da je že dvodomna sestava parlamenta problematična zaradi zaviranja tehnične učinkovitosti zakonodajnega telesa, trodomna sestava pa, kot razmišlja avtor (prav tam), »povzroča že pravo zmešnjavo, ki je bila razmeroma lahko obvladljiva le v času »starega režima«, ko je zunajparlamentarna politična »koordinacija« prejudicirala skupščinske odločitve v splošnem in tudi v večini podrobnosti.« Kot prvo slabost sistema navede razlike, ki so obstajale med tremi zbori skupščine in so oteževale usklajevanje (strankarske elite družbenopolitičnega zbora, ki so jih sestavljali profesionalci – strankarski prvaki, z lokalnimi interesi obarvan zbor občin, ki je včasih povzročal nadstrankarske delitve, ter zbor združenega dela, kjer so bili profesionalci v manjšini, strankarska vezanost poslancev pa je bila tudi najmanjša. Slednji je običajno najhitreje končal svoje zakonodajno delo, saj so zelo dolga zasedanja skupščine preprečevala normalno opravljanje njihovih siceršnjih delovnih dolžnosti). Kot dodatno oteževalno okoliščino usklajevanja Šetinc izpostavlja veliko število amandmajev k najpomembnejšim zakonom, ki je deloma posledica velikih sprememb, ki jih uvajajo, deloma pa rezultat velike naglice, s katero je skupščina sprejemala zakone. Šetinc (prav tam, 360) posebno kritično piše o bistveno prepogosti uporabi hitrega zakonodajnega postopka. Običajno vsak od treh zborov sprejme svojo različico predloga zakona, njihovi amandmaji so pogosto v nasprotju z osnovnim zakonskim predlogom ter sami med seboj. Trodomno usklajevanje je torej pomenilo precejšnjo oviro na poti sprejemanja zakonodaje, zato je opozicija kmalu po začetku dela nove

skupščine predlagala uvedbo skupnih zasedanj vseh treh zborov, kar pa je vladajoči Demos zavrnil. Na drugi strani kot slabost trodomne skupščine avtor izpostavi tudi proceduralne zaplete.

Tudi Ribičič (1991, 357) navedeno obdobje označuje kot »zahtevno prehodno obdobje«, za katerega je bilo značilno, da je vladna in parlamentarna večina želela hitro spreminjati sistemske rešitve, ne da bi pri tem dopuščala odločilno sovplivanje opozicije.

Zajc (2000, 147) kot enega od razlogov za težave novih demokratičnih parlamentov navaja neprimernost njihovih poslovnikov iz obdobja socializma. Ti so največkrat zavirali potek odločanja, zato je v vseh teh parlamentih obstajala težnja po čim prejšnjem oblikovanju novih poslovnikov. Ob izvolitvi nove Skupščine Republike Slovenije je veljal poslovnik Socialistčne republike Slovenije (v nadaljevanju SRS), ki je bil sprejet leta 1982 in ni več ustrezal potrebam večstrankarskega, kasneje tudi enodomnega parlamenta, vendar je kljub temu z nekaterimi dopolnitvami ostal v veljavi do leta 1993. Skupščina Republike Slovenije, izvoljena na demokratičnih volitvah aprila 1990, je kmalu po nastopu mandata sprejela začasni poslovnik, ki je pomenil dopolnitev obstoječega poslovnika skupščine iz leta 1982. Poslovnik je upošteval obstoj nove strankarske strukture in urejal možnost oblikovanja poslanskih skupin. Novoizvoljeni Državni zbor je v decembru 1992 sprejel novi začasni poslovnik, ki je veljal do sprejema poslovnika, prilagojenega novi ureditvi zakonodajne veje oblasti. Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, ki ga je Državni zbor sprejel 5. julija 1993, je predstavljal pomemben napredek k ureditvi modernega zakonodajnega postopka in institucionalizaciji parlamenta. (Zajc 2000, 147)

Z osamosvojitvijo Republike Slovenije od SFRJ je prenehal veljati zvezni pravni red na ozemlju republike, kar je imelo za posledico veliko pravno praznino na področjih, ki so jih do tedaj urejali zvezni predpisi. Samostojna in neodvisna država je namreč od zvezne države prevzela vse zakonodajne pristojnosti. Ker je po novem morala republika z zakoni urejati tudi vsa tista področja, ki so bila prej v pristojnosti federacije, je to pomenilo izrazito povečanje republiških zakonodajnih pristojnosti. Vzpostavitev pravne ureditve vseh področij, ki jih je prej urejala zvezna država, je bil zelo zahteven in dolgotrajen proces. Po drugi strani pa razmere in življenje samo terjajo takojšnjo ureditev področij oziroma ne dopuščajo nikakršnega odlašanja. Zaradi navedenega je bila edina sprejemljiva možnost, da so se dotedanji zvezni predpisi še naprej uporabljali, in sicer dokler zakonodajalec ni sprejel novih republiških predpisov. (Grad 1993, 56)

Kot posledica politične samostojnosti se je torej, kot je značilno za nove demokratične ureditve, tudi v Sloveniji sprožil velik pritisk na zakonodajno urejanje. Pred zakonodajnim telesom je tako bil velik izziv – urejanje oziroma zamenjava zakonodaje na celih področjih, med njimi pa v nadaljevanju posebej izpostavljam področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

5.2 Ureditev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pred letom 1994

Kot navaja Ušeničnik (1987, 81), se organizirani dejavnosti za zaščito in reševanje prebivalstva ter materialnih in drugih dobrin ob naravnih in drugih nesrečah po drugi svetovni vojni ni posvečalo posebne pozornosti. Po avtorjevih besedah (prav tam) smo v Sloveniji prvo, dokaj celovito normativno ureditev organizirane dejavnosti za zaščito in reševanje dobili leta 1966, ko je bil na ravni republike sprejet Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi hudimi nesrečami. Ta je dokaj celostno določal osnovna izhodišča organizacije VNDN. Njeni glavni cilji in naloge so bili preprečevanje in odpravljanje nevarnosti, ki bi lahko povzročile večje (hude) nesreče, ter organiziranje in vodenje akcij pomoči in reševanja ob nesrečah. Kot eno glavnih pomanjkljivosti takratnega sistema Ušeničnik (prav tam) navaja nepovezanost VNDN z dejavnostjo civilne zaščite (v nadaljevanju CZ), ki se je takrat razvijala kot del sistema splošne ljudske obrambe. Zakon o splošni ljudski obrambi iz leta 1971 je denimo določal, da je CZ sestavni del obrambnih priprav za usposabljanje delovnih ljudi in občanov, krajevnih skupnosti, družbenopolitičnih skupnosti, delovnih in drugih organizacij za varstvo in reševanje prebivalstva in materialnih dobrin v vojnih razmerah. Zakon je v nadaljevanju še določal, da se CZ usposablja in v miru deluje pri varstvu in reševanju prebivalstva in materialnih dobrin pred naravnimi in drugimi hudimi nesrečami. (Dolenjski list 1971, 4)

Področje VNDN je bilo prvič urejeno v okviru CZ leta 1976, in sicer z republiškim Zakonom o ljudski obrambi. Zelo podobno izhodišče ureditve zaščite in reševanja v primeru naravnih in drugih nesreč sta določila tudi zvezni Zakon o splošni ljudski obrambi ter republiški Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti (v nadaljevanju SLO in DS), oba sprejeta v letu 1982. Navedena zakona sta opredelila CZ kot »del splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite, ki se organizira v vseh bivalnih in delovnih okoljih kot množična oblika pripravljanja in sodelovanja delovnih ljudi in občanov pri zaščiti in reševanju prebivalstva, materialnih in drugih dobrin pred vojnimi razdejanji, naravnimi in drugimi nesrečami ter drugimi nevarnostmi v miru in vojni« (Ušeničnik 1987, 81). Kot sta določala zakona, so imeli v CZ pravico in dolžnost sodelovati delovni ljudje in občani, neposredno odgovornost za zaščito in

reševanje ljudi in imetja pa sta zakona nalagala organizacijam združenega dela, drugim organizacijam, samoupravnim interesnim skupnostim ter krajevnim in družbenopolitičnim skupnostim. Za CZ takratnega obdobja Ušeničnik (prav tam) pojasni, da je oblika samoorganiziranja delovnih ljudi in občanov ter vseh naštetih organizacij in skupnosti »za primer večjih nesreč in drugih nevarnosti v miru, vojni in izrednih razmerah, ki temelji na pripravljanju in možni uporabi vseh razpoložljivih človeških, materialnih in drugih zmogljivosti družbe za zaščito in reševanje.« Takšna organiziranost samoupravnih organizacij in skupnosti ni zadostovala za uspešno odzivanje na nesreče oziroma izvajanje zaščitnih in reševalnih nalog, zato so navedeni subjekti morali organizirati še nekatere dodatne operativne sestave, kot so štabi in enote CZ. Ušeničnik za to obdobje še zapiše, da je bilo sprejetih kar nekaj sistemskih in drugih zakonov, ki so urejali tudi VNDN. Čeprav je bila normativna ureditev še nekoliko pomanjkljiva, pa je kot bistveno bolj problematično izpostavil kakovost izvajanja posameznih predpisov. (Ušeničnik 1987, 79)

V obdobju do osamosvojitve Slovenije je bilo težišče razvoja, organiziranja, opremljanja in usposabljanja sil za zaščito, reševanje in pomoč usmerjeno v delovanje v vojni. Kot navaja Rajh (1991, 126), je navedeno dejstvo predstavljalo veliko omejitev razvoju operativne sposobnosti sistema zaščite in reševanja. Problem velike zapostavljenosti sistema zaščite in reševanja v obdobju pred osamosvojitvijo je izpostavil tudi Kacin (1991, 241). Sistem CZ, kakršnega je razvijala SFRJ, je odseval podobo vojaške obrambne organizacije, prilagojene in podrejene uporabi v morebitni vojni. Kot bistvene pomanjkljivosti takratne ureditve Kacin (prav tam) navaja naslednje:

- sistem je bil namenjen predvsem uporabi v morebitni vojni, tak pristop pa terja množično strukturo. Tako velik sistem je bil težko obvladljiv, sploh pa bistveno prepočasen za vsakodnevno učinkovito uporabo;
- množičnost sistema je terjala veliko kadrov, ki pa niso bili na voljo.¹⁵ Podrejenost sistema potrebam vojne ni dopuščala razporejanja najbolj sposobnih kadrov v strukture zaščite in reševanja, saj so imele oborožene sile izrazito prednost pri tem. Poleg tega so bila za vzdrževanje tako velikega sistema potrebna velika materialna in finančna sredstva, ki pa jih država v gospodarski in vsesplošni krizi ni mogla zagotoviti v zadostni meri;

¹⁵ Kacin (1991, 241) navaja, da je bila civilna zaščita »pastorek v lastni hiši«. V Zveznem sekretariatu za ljudsko obrambo, v pristojnosti katerega je delovala civilna zaščita, so bili med zaposlenimi namreč vsi aktivne vojaške osebe, torej ni bilo »nikogar iz civilnih struktur s civilno izobrazbo in predvsem s civilnim izkušnjami v načrtovanju, organiziranju, opremljanju in vodenju struktur zaščite in reševanja.«

- razporejanje v CZ je temeljilo na državljanski obveznosti, kar je po mnenju avtorja članka slaba rešitev; po njegovem mnenju se namreč »izvajanje nalog pod prisilo /.../ še nikoli ni pokazalo kot najboljša oblika kadrovanja« (Kacin 1991, 241).

Avtor izpostavi še pomanjkljivo sodelovanje na nižjih ravneh (krajevne skupnosti, občine) ter dejstvo, da se je več pozornosti namenjalo zunanji podobi (enotni uniformiranosti) v primerjavi z usposobljenostjo.

5.2.1 *Zakon o obrambi in zaščiti*

Leto 1990 Kacin (1991, 241) označuje kot »prelomnico v oblikovanju razvoja in uresničevanju zasnove nacionalne varnosti«. Obstoječi sistem SLO in DS, utemeljen na zahtevah samoupravnega socializma, ni več zadoščal novim družbenim potrebam in spremembam v razmerju sil. Že na začetku poti k samostojnosti je bilo videti, da bodo nekateri subjekti zvezne države novi strukturi slovenske države poskušali preprečiti prevzem popolnega nadzora nad celotnim sistemom nacionalne varnosti in omejiti slovensko suverenost. Ti pritiski so bili najmočnejši v primeru oboroženih sil (odvzem orožja TO, služenje vojaškega roka v drugih republikah).¹⁶

Kot piše Kacin (1991, 241), je vrsta odločitev in dogodkov, ki so si sledili v letu 1990, jasno pokazala, da je »treba nujno zgraditi lastno zasnovo nacionalne varnosti, ki bo ohranila tisto, kar se je do sedaj pokazalo kot uspešno, in dodala nove rešitve – rezultate novih spoznanj ter spremenjenih razmer in možnosti.«

Na tej osnovi je Skupščina sprejela dva ustavna amandmaja in ustavni zakon, s katerimi je v celoti prevzela pristojnosti nad TO v miru in izrednih razmerah. Zvezni organi bi lahko po novi ureditvi TO poveljevali le v neposredni vojni nevarnosti in v vojni, vendar na osnovi določil slovenske ustave. Spremembam se je morala prilagoditi tudi zakonodaja, tako da je Izvršni svet konec leta 1990 pripravil predlog Zakona o obrambi in zaščiti.¹⁷ Po navedbah takratnega

¹⁶ Za prikaz napetosti razmer navajam izsek iz uvodne besede obrambnega ministra Janeza Janše k predlogu Zakona o obrambi in zaščiti (Delo 1991b, 3), ki opisuje težavnost situacije, v kateri se je sprejemal nov zakon: »Predlog zakona v Skupščini Republike Slovenije obravnavamo in sprejemamo v času, ki je izredno nepredvidljiv s stališča nadaljnega razvoja razmer v Jugoslaviji. Celotno dogajanje se že nekaj časa giblje na meji med izrednimi razmerami in nasilnim reševanjem jugoslovanske ustavne krize.«

¹⁷ Po navedbah obrambnega ministra (Delo 1991b, 3) je predlagatelj, Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije, pri pripravi zakona upošteval predloge Gasilske zveze Slovenije, katedre za obramboslovje ter nekaterih drugih organizacij in organov.

obrambnega ministra Janeza Janše (Soban 1991, 3) naj bi Slovenija zakon potrebovala iz treh razlogov: zaradi boljše ureditve TO, nujne poenostavitve obrambnega načrtovanja ter ureditve sistema zaščite in reševanja.

Ena bistvenih značilnosti zakona je bila ločitev obrambe in zaščite, ki sta bili desetletja povezani. Že takrat pa je veljalo prepričanje, da naj bi čez čas področje zaščite in reševanja postalo samostojen sistem, kar se je zgodilo leta 1994. Nov zakon je bistveno zmanjšal obveznosti podjetij, zavodov in krajevnih skupnosti, saj je izvajanje celovitih obrambnih priprav naložil le tistim organizacijam in podjetjem, ki so posebnega pomena za obrambo in zaščito. Prav tako naj bi se zmanjšal obseg načrtovanja. Zakon je jasneje uredil status in delovanje TO in določil, da je v celoti v pristojnosti republike. Odpravljene so bile tudi določbe, ki bi utegnile ohranjati totalitarnost ureditve, saj je zakon obrambni sistem opredelil izključno kot sistem za odvrčanje zunanjega ogrožanja (1. in 2. člen). (Delo 1991c, 3)

Na področju zaščite in reševanja je zakon na novo opredelil vlogo CZ, ki ni bila več namenjena uporabi predvsem v vojni, pač pa v prvi vrsti v primeru naravnih in drugih nesreč. CZ po novem zakonu ni bila več tako množična organizacija s splošnimi enotami v vseh krajevnih skupnostih, temveč specializirana organizacija, ki naj bi povezovala strukture zaščite in reševanja v primerih, ko bi obseg nesreče presegel zmogljivosti z osnovnimi enotami in službami. Zakon o obrambi in zaščiti je med drugim določil, da gašenje požarov in druge splošne reševalne naloge opravljajo operativne gasilske organizacije (101. člen). Prenos nalog zaščite in reševanja, ki so jih do tedaj opravljale splošne enote CZ v krajevnih skupnostih, podjetjih in drugih organizacijah, na operativne gasilske enote je bil izveden z Odredbo o prenosu določenih nalog zaščite in reševanja na operativne gasilske enote leta 1992 (Ministrstvo za obrambo 1992).

Razprava o novem zakonu je sprožila precej kritik¹⁸ in odprla številna vprašanja. V dnevnikih, ki so poročali o sprejemanju novega zakona, je zaslediti, da je bila razprava o predlogu zakona precej burna. Kot navaja Dnevnik (Brezovnik, Kovač in Mihalič 1991, 4), je bilo na predlog zakona vloženih skoraj 80 amandmajev, vendar so poslanci vseh treh zborov skoraj vse zavrnili in sprejeli zgolj dopolnilo, ki je vzpostavljalo parlamentarni nadzor nad delom varnostnih organov TO ter določalo, da mora obrambno ministrstvo o svojem delu poročati

¹⁸ Poslanci so npr. kritizirali (pre)obsežnost zakona (predlog je vseboval 182 členov) in še vedno prevladujočo militaristično miselnost o splošno oboroženem ljudstvu. Soban (1991, 3) na primer navaja mnenje strokovnjaka dr. Antona Beblerja, ki je v razpravi v Svetu Predsedstva Republike Slovenije za ljudsko obrambo povedal, da je predlog zakona nepopoln, saj ne ureja nekaterih bistvenih prvin in razmerij, kot sta na primer odnos med zvezno vojsko in TO ter problem služenja vojaškega roka v JLA.

Predsedstvu Republike. Pojavljali so se predlogi, da bi z zakonom počakali do sprejema nove ustave, vendar je nazadnje prevladalo spoznanje, da gre za prehodno¹⁹ ureditev, s katero naj bi do sprejema nove ustave zagotovili normalno delovanje obrambnega sistema ter sistema zaščite in reševanja slovenske države (Soban 1991, 3).

Skupščina Republike Slovenije je Zakon o obrambi in zaščiti sprejela 29. marca 1991, veljati pa je začel 14. aprila 1991.

5.2.2 *Izhodišča za vzpostavitev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Sloveniji po osamosvojitvi*

Ob nastanku novih političnih in družbenih razmer v Sloveniji po osamosvojitvi in težavah, s katerimi se je srečeval sistem zaščite in reševanja v okviru splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite, se je zastavljalo vprašanje, kako nadalje razvijati sistem zaščite in reševanja.²⁰ Kot navedeno, je bila večina pozornosti v preteklem obdobju usmerjena na delovanje CZ v vojni,²¹ takšna organiziranost pa je pomenila kadrovske, materialne in finančne okvire, ki jim SFRJ ni bila kos. Tistim redkim, ki so se pri svojem delu ukvarjali z razvojem in delovanjem sistema zaščite in reševanja, je bilo jasno, da »lepotni popravki obstoječega sistema splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite, ki je temeljil na zahtevah samoupravnega socializma, ne bodo zadoščali novim družbenim potrebam in spremenjenemu razmerju sil« (Kacin 1991, 241).

Rajh (1991, 126) je glede na izkušnje iz preteklega obdobja povzel naslednja izhodišča, ki bi jih bilo potrebno upoštevati pri dograjevanju sistema zaščite in reševanja nove države:

- težišče celotnega sistema mora biti usmerjeno v obvladovanje naravnih in drugih nesreč v miru;
- sistem mora biti organizacijsko in funkcionalno povezan, pri čemer naj omogoči postopnost vključevanja sil in sredstev;

¹⁹ V uvodni obrazložitvi predloga Zakona o obrambi in zaščiti je obrambni minister povedal, da gre za »tipičen zakon prehodnega obdobja, /ki/ v ničemer ne prejudicira prihodnje zasnove nacionalne varnosti slovenske države in njenih prebivalcev.« (Delo 1991a, 3)

²⁰ Tako v dokumentih, ki določajo normativno ureditev, kot tudi v strokovni literaturi iz obdobja pred osamosvojitvijo najpogosteje srečamo pojem *zaščita in reševanje* oziroma *civilna zaščita* kot del sistema zaščite in reševanja. Gre za odraz stanja sistema, ki je poudarjal in krepil predvsem dejavnosti zaščite in reševanja, medtem ko je preventivna dejavnost nekoliko zaostajala. S prizadevanji po organiziranju enovitega sistema, ki vključuje tako aktivne oblike preventivnega varstva kot tudi dejavnosti zaščite in reševanja, se je v obdobju po osamosvojitvi začel vse pogosteje uporabljati tudi širši terminološki vidik – *varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami*.

²¹ Slovenija na tem področju ni bila izjema – Malešič (1991, 248) v članku o civilni zaščiti znotraj Evropske skupnosti namreč ugotavlja, da že »bežen vpogled v vsebino civilne zaščite na nacionalni ravni držav članic (Evropske skupnosti, op. A. P.) pokaže usmerjenost pretežno na vojne razmere«.

- vse sile v sistemu morajo biti operativno uporabljive v trenutku njihove potrebe brez večjih organizacijskih sprememb;
- zaščito in reševanje je potrebno graditi na potrebah in možnostih temeljnih okolij;
- vodenje zaščite in reševanja mora biti enotno.

Spremembe, do katerih je prišlo v Sloveniji z njeno osamosvojitvijo, so bile torej povod za ponovno oceno ogroženosti in stanja VNDN ter določitev nove politike in ciljev na tem področju. Izhajajoč iz nove ustavne ureditve, izhodišč zasnove nacionalne varnosti in obrambe, ki jih je pripravilo predsedstvo republike, ter na podlagi ogroženosti Republike Slovenije je Vlada januarja 1992 sprejela Smernice za organiziranje in izvajanje zaščite in reševanja ob naravnih in drugih nesrečah ter v vojni. Dokument, ki je predstavljal pomemben temelj za vzpostavitev sistema VNDN v samostojni Sloveniji, je na novo določil osnovne cilje in politiko na tem področju. Kot je bilo zapisano v smernicah, naj bi se sistem zaščite in reševanja postopoma izločil iz obrambnega sistema in se organiziral kot samostojen sistem. Slednje je bilo normativno izvedeno s sprejemom Resolucije o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije,²² ki je nacionalni varnostni sistem na novo opredelila kot skupek treh, relativno samostojnih sistemov: varnostnega sistema, obrambnega sistema ter sistema zaščite in reševanja. Smernice so določale, da naj bi poseben zakon o VNDN pripravili potem, ko bo sprejeta nova sistemska zakonodaja, predvsem zakon, ki bo urejal organiziranje lokalne samouprave. Občina naj bi namreč tudi v prihodnje opravljala vse lokalne javne zadeve v zvezi z zaščito in reševanjem prebivalcev in premoženja ob naravnih in drugih nesrečah ter v vojni na svojem območju. Vlada je določila, da bo samostojen zakon urejal tudi področje varstva pred požarom ter gasilstva, preventivni ukrepi pa naj bi bili urejeni z zakoni in drugimi predpisi na posameznih področjih, kot so urejanje prostora, graditev objektov, varstvo voda, gozdov, okolja, naravne in kulturne dediščine itd. (Ušeničnik 1992, 241).

Smernicam za organiziranje in izvajanje zaščite in reševanja ob naravnih in drugih nesrečah ter v vojni je sledil dokument Organizacijska zasnova sistema zaščite in reševanja, ki ga je vlada sprejela februarja 1992 (Republiška uprava za zaščito in reševanje 1993). Ta je podrobneje opredelil organizacijo in naloge sistema, skupaj s smernicami pa sta bila pomembno izhodišče pripravljalca nove zakonodaje na področju VNDN.

²² Resolucijo o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije je sprejel Državni zbor Republike Slovenije 20. decembra 1993. Objavljena je bila v Uradnem listu Republike Slovenije št. 71/1993.

Osrednji cilj, ki si ga je nova razvojna smer zaščite in reševanja prizadevala uresničiti, je bil zmanjšanje števila naravnih in drugih nesreč in njihovih posledic ter žrtev in drugih posledic vojaških spopadov. Sistem zaščite in reševanja, kot ga je opredelil dokument Organizacijska zasnova sistema zaščite in reševanja, naj bi temeljil na odgovornosti države in občin za organiziranje in izvajanje ukrepov in aktivnosti pri odpravljanju nevarnosti naravnih in drugih nesreč ter za preprečevanje in zmanjševanje njihovih posledic. Prav tako naj bi bila odgovornost za organiziranje in izvajanje nujnih ukrepov za zaščito delavcev in premoženja v okviru njihove dejavnosti naložena podjetjem, zavodom in drugim organizacijam, (samo)odgovornost za svojo osebno in premoženjsko varnost pa prebivalcem. Gradivo je dokaj natančno razdelilo pristojnosti med državo in občinami, pri čemer naj bi prva skrbela predvsem za sistemsko urejanje področja zaščite in reševanja, raziskovalno delo, uresničevanje nacionalnih programov varstva, organizirala opazovanje, obveščanje in alarmiranje, enotni informacijski sistem o naravnih in drugih nesrečah, določala programe ter izvajala izobraževanja in usposabljanja ter organizirala republiške in regijske reševalne enote in službe. Kot glavne nosilke zaščite in reševanja je dokument določil občine, ki naj bi bile odgovorne za uresničevanje zaščitnih ukrepov ter organiziranje in izvajanje pomoči in reševanja. Dokument je podal tudi izhodišča za organiziranje vmesne ravni med državo in občinami – v novem sistemu naj bi upravni okraji izvrševali republiške predpise, vodili in nadzirali izvajanje zaščitnih ukrepov na svojem območju, organizirali regijske reševalne enote in službe ter urejali pomoč občinam. Dokument je opredelil tudi sodelovanje TO pri zaščiti in reševanju v primeru večjih nesreč ter postopek aktiviranja zaščitnih ukrepov, sil in sredstev za zaščito in reševanje ob neposredni vojni nevarnosti. Vladni dokument je zelo natančno opredelil, katere so temeljne naloge sistema, ter elemente sistema in njihovo organiziranost. Sestavni del organizacijske zasnove so tudi merila, po katerih naj bi se organizirale sile za zaščito in reševanje na vseh ravneh njihovega delovanja, torej v podjetjih, zavodih in drugih organizacijah, krajevnih, vaških ali četrtnih skupnostih, občinah, regijah in na republiški ravni. (Republiška uprava za zaščito in reševanje 1993)

V navedenih dokumentih je vlada upoštevala dejansko ogroženost pred naravnimi in drugimi nesrečami ter vojno, materialne in finančne zmožnosti, predvsem pa dotedanje izkušnje in spoznanja na tem področju. V obeh dokumentih sta bila kot ključni prizadevanji vlade izražena racionalizacija sistema zaščite in reševanja ter zagotavljanje njene večje učinkovitosti. (Ušeničnik 1993, 187)

Oba dokumenta predstavljata pomembni izhodišči za pripravo novega zakona, ki naj bi za razliko od prejšnjega sistema celostno uredil tako dejavnosti zaščite in reševanja kot tudi preventivne dejavnosti in odpravljanje posledic nesreč.

5.3 Postopek sprejemanja Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ter njegovih novel v letih 2006 in 2010

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (v nadaljevanju ZVNDN) je eden od zakonov, ki se je sprejemal v obdobju prehoda iz prejšnjega »nemodernega in protirazvojnega egalitaristično-kolektivističnega družbenega modela v novi demokratični evropski kompetitivni model« (Zajc 1991b, 162), ki je terjal hitro in kvalitetno spreminjanje temeljev prejšnje ureditve ter oblikovanje novih organizacijskih in vrednostnih rešitev. Zakonodajno telo je bilo postavljeno pred velik izziv po čim hitrejšem sprejemanju nove zakonodaje. Predvsem se je z ureditvijo mudilo na področjih, kjer bi ohranjanje stare zakonodaje pomenilo zaostajanje za Evropo, oziroma področjih, ki so jih do tedaj urejali zvezni zakoni in je z osamosvojitvijo nastala pravna praznina. Potrebno je bilo zagotoviti kontinuirano delovanje sistema, poleg tega pa še, kot navaja Zajc (1991b, 162), »pregledno, urejeno, stabilno, strokovno in racionalno odločanje.«

Velik pritisk po zakonodajnem urejanju in preureditvi celih področij, ki je normalen pojav v državah v prehodu, je izzval tako imenovani »legislativni paradoks«, izražen v precejšnji razliki med velikim številom sprejetih zakonov in njihovo slabo kakovostjo (Zajc 2000, 120).

Posledica velikega pritiska na zakonodajalca je bila, da je bilo v obdobju pospešene tranzicije in konsolidacije demokracije, kot Zajc (2009a, 459–460) označuje obdobje med letoma 1992 in 2004, veliko število zakonov sprejetih po nujnem postopku, čeprav mnogi med njimi niso niti približno izpolnjevali pogoja izredne potrebe države, interesa obrambe ali naravne nesreče. Navedeno »zlorabljanje« hitrega (nujnega) postopka Zajc (2009b, 45) podkrepi s podatki, ki kažejo, da je bilo v mandatnem obdobju 1996–2000 več zakonov sprejetih po hitrem (nujnem) kot po rednem zakonodajnem postopku.²³

Ker imajo zakoni velik pomen za življenje, svobodo in premoženje posameznika ter ureditev družbene skupnosti (Igličar 2009a, 147), je eden izhodiščnih pogojev za njihovo kvaliteto spoštovanje rednega zakonodajnega postopka. Več zaporednih branj naj bi omogočilo »večjo

²³ Državni zbor je v tem obdobju sprejel 101 zakon po rednem postopku in 172 zakonov po hitrem (nujnem) postopku, kar predstavlja polovico vseh sprejetih zakonov (68 jih je bilo sprejetih po skrajšanem postopku) (Zajc 2009b, 45).

pretehtanost, domišljenost in dorečenost sprejete zakonske ureditve, kot je to mogoče v krajših postopkih» (Grad 2000, 206).

Predlog ZVNDN je Državni zbor obravnaval po rednem zakonodajnem postopku, zato lahko sklepamo, da je njegova postopna obravnava omogočila ocenjevanje zakonskega predloga z več vidikov. V nadaljevanju je analiziran postopek sprejemanja navedenega zakona in dvoje njegovih novel, pri čemer poskušam podati osnovne informacije o razlogih za sprejemanje/spreminjanje predpisa, njegove bistvene vsebinske sestavine ter izluščiti najpomembnejše pomisleke in pripombe v zvezi z določenimi zakonodajnimi rešitvami, ki so bili izraženi v razpravi v Državnem zboru.

5.3.1 Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN)

Predlog ZVNDN, katerega predlagateljica je bila Vlada Republike Slovenije, je Državni zbor Republike Slovenije po rednem postopku v prvem branju obravnaval na 18. redni seji, dne 22. februarja 1994.

V obrazložitvi predloga zakona je Vlada potrebo po sprejemu novega zakona utemeljevala z dejstvom, da je bil njegov predhodnik Zakon o obrambi in zaščiti sprejet na podlagi prejšnje ustavne ureditve, ko je bila Republika Slovenija del nekdanje Jugoslavije in je bil v veljavi še zvezni Zakon o splošni ljudski obrambi. Dotedanja ureditev ni obsegala celotnega VNDN; podrobno je urejala dejavnosti zaščite in reševanja ob nesrečah, pomanjkljivo pa preventivne dejavnosti in odpravljanje posledic nesreč. Ureditev tudi ni bila usklajena s spremembami v gospodarskem, družbenem in političnem redu, prav tako pa ni bila primerljiva z ureditvijo v drugih državah s parlamentarno demokracijo.

Kot poglobitve razloge za sprejem novega zakona je predlagatelj zakona navedel:

- uskladitev z novo ustavo,
- zastarelost dotedanje zakonske ureditve,
- neustreznost razmejitve pristojnosti med lokalnimi skupnostmi in državnimi organi,
- težnjo, da se sistem VNDN organizira kot enoten in samostojen sistem;
- upoštevanje mednarodnega humanitarnega prava ter ratificiranih mednarodnih konvencij;
- ureditev sistema na način, kot ga urejajo države s parlamentarno demokracijo.

Sistem VNDN, kot je bil predlagan z novim zakonom, naj bi temeljil na odgovornosti države in lokalnih skupnosti za organiziranje in izvajanje ukrepov in aktivnosti za preprečevanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč ter za preprečevanje, zmanjšanje in odpravljanje njihovih posledic. Predlog je določil tudi obveznost podjetij, zavodov in drugih organizacij, da organizirajo in izvajajo nujne ukrepe za zaščito delavcev in premoženja v okviru njihove dejavnosti, in poudaril (samo)odgovornost prebivalcev za njihovo osebno in premoženjsko varnost. Novi zakon naj bi še določil, da je težišče delovanja sistema v lokalnih skupnostih. (Vlada RS 1993)

Glede finančnih in drugih posledic iz zapisa v Poročevalcu Državnega zbora št. 33/1993 lahko razberemo, da predlagani zakon naj ne bi povzročil novih oziroma dodatnih finančnih obveznosti, pač pa naj bi prišlo do nekaterih sprememb v javni porabi glede na razmejitve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi. Ker naj bi se številčno stanje enot CZ bistveno zmanjšalo, naj bi se zmanjšale tudi finančne obveznosti občin, po drugi strani pa ocena posebej izpostavi potrebo po strokovnih kadrih, brez katerih v bodočih občinah ne bo mogoče opravljati nalog VNDN. Uveljavitev zakona naj bi povzročila povečanje obsega dela na regijski ravni, na kateri bodo vzpostavljeni decentralizirani prvostopenjski organi državne uprave. (Vlada RS 1993)

V oceni je predvideno, da bo potrebno več sredstev zagotoviti za izvajanje preventivnih dejavnosti, kar pa naj bi se slej kot prej povrnilo v smislu zmanjšanja stroškov škode, ki jo povzročajo naravne in druge nesreče. Pomembnejše spremembe je predlog zakona predvidel na področju zagotavljanja sredstev za odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč, ki so se do tedaj zbirala s prispevki solidarnosti iz osebnega dohodka delavcev in drugih občanov, od pokojnin upokojencev ter s prispevki solidarnosti iz dohodka podjetij, zavodov in drugih organizacij. V prihodnje naj bi se v državnem proračunu zagotavljala sredstva zgolj za zagotovitev osnovnih pogojev za življenje prizadetim in ogroženim, medtem ko naj bi se sredstva za sanacijo škode in odpravo drugih posledic ob velikih nesrečah zagotavljala na podlagi posebne zakonske ureditve. (Vlada RS 1993)

Pomemben korak v razvoju področja je predstavljala odločitev, da se sistem VNDN izloči iz obrambnega sistema in se organizira kot samostojen del. Njegove strokovne naloge naj bi opravljala Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje ter območne enote (regijske izpostave) znotraj Ministrstva za obrambo. Kljub nekaterim pomislekom, da bi bilo ustrežnejše

naloge VNDN poveriti posebni vladni službi, so pripravljenci predloga zakona organiziranje v pristojnosti ministrstva za obrambo utemeljevali s kadrovskimi, organizacijskimi in tehničnimi zmogljivostmi za izvajanje nalog tega sistema. (Vlada RS 1993)

V postopku sprejemanja zakona je Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve na podlagi določil Poslovnika Državnega zbora (181. čl.) v vsaki obravnavi in pred glasovanjem o zakonu podal mnenje o njegovi skladnosti z ustavo in pravnim redom ter predloge v zvezi s pravno tehnično obdelavo zakona. To mnenje je nato obravnavalo matično delovno telo, kar je bila praksa tudi v primeru sprejemanja ZVNDN.

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve pri Državnem zboru je v svojem mnenju precej obsežno in sistematično navedel pripombe in predloge sprememb, za katere se je predlagatelj obvezal, da jih bo upošteval pri pripravi predloga zakona za drugo obravnavo.²⁴ Zanimiv je podatek, da Odbor za obrambo kot matično delovno telo ni imel drugih pripomb, in je v svojem mnenju glede predloga ZVNDN v prvi obravnavi podal zgolj napotilo, naj se pri pripravi besedila predloga za drugo obravnavo upošteva mnenje parlamentarne službe za preverjanje skladnosti zakonodaje. (Državni zbor RS, Odbor za obrambo 1994a)

V sami razpravi je predsednik Odbora za obrambo sicer izpostavil precejšnje neskladje z že sprejetimi zakoni oziroma tistimi, ki so v zakonodajnem postopku. Predlog ZVNDN je bil namreč v zakonodajni postopek predložen v oktobru 1993, Državni zbor pa je njegovo prvo obravnavo zaradi velike obremenjenosti zakonodajnega telesa opravil šele v februarju 1994. Medtem je zakonodajalec sprejel Resolucijo o izhodiščih nacionalne varnosti Republike Slovenije in Zakon o lokalni samoupravi, opravil pa je tudi že prvo obravnavo predloga Zakona o obrambi ter predloga Zakon o upravi in delovnem področju ministrstev, na področje katerih je posegala tudi materija predlaganega ZVNDN. (Državni zbor RS 1994a)

²⁴ Bistvene pripombe Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve so bile naslednje: opredelitev pojma CZ mora biti jasnejša; potrebno je natančno razmejiti naloge med državo in občino z vidika financiranja le-teh; potrebno je jasno opredeliti pristojnosti posameznih organov; opozorilo v zvezi z nekaterimi terminološkimi in vsebinskimi odstopanji glede na Resolucijo o izhodiščih nacionalne varnosti Republike Slovenije; v povezavi z Zakonom o lokalni samoupravi obstajajo pomisleki, da ZVNDN daje županu na področju VNDN širša pooblastila kot zakon o lokalni samoupravi; pripomba v zvezi z uporabo enotne matične številke občanov; predlog, da se znaki za alarmiranje in oznake v CZ uredijo s podzakonskim aktom; pomisleki glede preobsežnosti pooblastil poveljnika CZv zvezi s pristojnostjo omejitve svobode gibanja in vstopa v tuje stanovanje v primeru, ko je potrebno zavarovati ljudi in premoženje. (DZ RS, Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve 1994a)

Predlog ZVNDN je obravnavala tudi Komisija za regionalni razvoj pri Državnem svetu Republike Slovenije. Njene pripombe so se nanašale predvsem na obseg pooblastil, ki jih novi zakon prenaša na občine, vendar jim hkrati ne zagotavlja dodatnih virov financiranja. Poleg tega je komisija zavzela stališče, da »zakon ne sodi pod ingerenco obrambnega ministrstva, take rešitve tudi evropska praksa ne pozna.« (Državni svet RS, Komisija za regionalni razvoj 1993)

V nadaljevanju navajam nekatere pripombe in predloge, ki so jih poslanci in drugi razpravljalci podali v razpravi na seji Državnega zbora. Pri izboru sem poskušala izluščiti tiste dele, ki so nakazovali (ne)ustreznost zakonskih rešitev oziroma izpostaviti področja, na katerih bi se lahko v prihodnje pojavili problemi pri uresničevanju zakona v praksi.

Janez Podobnik (Slovenska ljudska stranka) je izrazil mnenje, da bi predlog ZVNDN zaslužil več pozornosti poslancev, predvsem pa svoje razočaranje nad stališčem matičnega delovnega telesa, ki po njegovem mnenju ni opravilo svojega dela v celoti, saj je zgolj napotilo na mnenje Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve. Izpostavil je tudi vprašanje zagotavljanja sredstev za naloge, ki jih zakon nalaga občinam, potrebo po strokovnih kadrih v občinah ter problematiko prehoda na nov način zagotavljanja sredstev za sanacijo škode in odpravo posledic nesreč.

Velja izpostaviti tudi mnenje, ki ga je v razpravi podal vodja Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve. Ta je namreč zelo kritično ocenil delo Odbora za obrambo, ki ni podal nobenih vsebinskih stališč, tako da je celotna razprava Državnega zbora temeljila na mnenju, ki ga je k predlogu ZVNDN podala zakonodajnoppravna služba. Pojasnil je, da so se njihove pripombe nanašale predvsem na pravno-tehnični vidik samega zakona.²⁵

Kot odziv na očitke, da delovno telo ni opravilo svojega dela, je predsednik Odbora za obrambo Jožef Kopše pojasnil, da so na seji delovnega telesa zelo intenzivno razpravljali o predlogu ZVNDN, da pa je glavna težava nepopoln in nedodelan predlog predpisa,²⁶ ki ga je predlagatelj vložil v zakonodajni postopek. Na tej točki se je očitno izkazala omejenost Poslovnika Državnega zbora iz leta 1993 v zvezi z vračanjem predloga zakona predlagatelju, o kateri piše Zajc (2009b, 35). Na eni strani najbrž lahko ugotovimo, da je Vlada v postopek vložila precej

²⁵ Pripombe so se nanašale na pojasnjevanje pojmov, ki bi morale biti na začetku zakona, zakon bi moral biti pravilno strukturiran, predvsem pa bolj jase in določen v členih, ki urejajo razdelitve nalog med državo in občino. (DZ RS 1994)

²⁶ Po mnenju predsednika odbora je enako veljalo za predloga zakonov o gasilstvu ter varstvu pred požarom, ki naj bi se po njegovih besedah »izdelal na odboru«.

nedodelan predlog zakona, na drugi strani pa se je Državni zbor z vračanjem predloga predlagatelju zanašal na njegove popravke, namesto da bi sam opravil svoje delo.

Nadalje je poslanec Ivan Sisinger (Združena lista) izpostavil problematiko financiranja nalog, ki jih zakon nalaga občinam, in bojazen, da tolikšnega finančnega bremena ne bodo zmogle, kar se bo odrazilo na pomanjkljivi opremljenosti in usposobljenosti sil in sredstev.

Državni zbor je izglasoval sklep, da je predlog ZVNDN primerna podlaga za pripravo predloga zakona za drugo obravnavo, pri čemer mora predlagatelj upoštevati mnenje Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve. (Državni zbor RS 1994a)

Slednji je v mnenju²⁷ k predlogu ZVNDN v drugi obravnavi sicer ugotovil, da je predlagatelj v zakonskem predlogu za drugo obravnavo upošteval večino konkretnih pripomb, ne pa vseh.²⁸ Nadalje je še opozoril, da je predlagatelj v predlog ZVNDN za drugo obravnavo vnesel tudi nekatere spremembe, za katere ni bil pooblaščen s sklepom Državnega zbora, niti jih ni obrazložil, kar bi po mnenju strokovne službe lahko vneslo določene nejasnosti.

Med pripombami sekretariata velja izpostaviti tisto, ki se je nanašala na nejasno opredelitev pojma lokalna skupnost. V prvem členu namreč predlog zakona navaja *občine in druge lokalne samoupravne skupnosti (v nadaljnjem besedilu: lokalne skupnosti)*, medtem ko v nadaljevanju uporablja samo pojem *občina*. Pripombo izpostavljam predvsem z vidika vpliva zakonodajnih rešitev s področja sistemske ureditve lokalne samouprave na samo organizacijo sistema VNDN. Kot bom poskušala utemeljiti v nadaljevanju naloge, je nedorečenost vmesne ravni lokalne samouprave med državo in občinami (regije) lahko ena bistvenih omejitev za učinkovitejše delovanje sistema VNDN. Sicer pa so se ostale pripombe v glavnem nanašale na jasnost in določnost posameznih členov ter dosledno uporabo izrazov skozi celoten zakon. (DZ RS, Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve 1994b)

Predlog ZVNDN – druga obravnavo je obravnaval tudi Državni svet Republike Slovenije, ki je v svojem mnenju povzel pripombo Komisije za regionalni razvoj pri Državnem svetu Republike Slovenije (Državni svet RS, Komisija za regionalni razvoj 1994). Ta je menila, da je treba

²⁷ Mnenje k predlogu Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (druga obravnavo) (DZ RS, Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve 1994b).

²⁸ V mnenju so kot odprta vprašanja, ki jih predlagatelj kljub pripombam v prvi obravnavi, ni razrešil, naslednja: nejasna razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, nejasnost statusa CZ, prevelike pristojnosti župana itd.

zagotavljanje virov financiranja občin za namene pokrivanja stroškov škod po naravnih in drugih nesrečah natančneje opredeliti. Z vidika pričakovanih težav pri zagotavljanju finančnih sredstev je Komisija za regionalni razvoj izpostavila tudi gradnjo zaklonišč, ki jo predlog zakona nalaga občinam. Državni svet je še predlagal vzpostavitev vmesnega nivoja organiziranja za opravljanje upravnih in strokovnih nalog zaščite, reševanja in pomoči (v nadaljevanju ZRP) ter drugih nalog VNND med državo in občinami. (Državni svet RS 1994)

Kot zainteresirano delovno telo²⁹ je predlog ZVNDN v drugem branju obravnaval tudi Odbor za infrastrukturo in okolje. Ta se je v svojem mnenju osredotočil predvsem na vprašanje smotrnosti ustanavljanja komisij za ocenjevanje škode, glede na to, da dotični predlog zakona ureja samo odpravljanje posledic do zagotovitve osnovnih življenjskih pogojev, ter na ureditev področja oblikovanja sredstev solidarnosti za odpravljanje posledic nesreč. (Državni zbor RS, Odbor za infrastrukturo in okolje 1994)

Matično delovno telo, Odbor za Obrambo, je v poročilu k predlogu ZVNDN v drugi obravnavi³⁰ podalo mnenje, da je predlagatelj pri pripravi besedila za drugo obravnavo upošteval sklepe Državnega zbora iz prve obravnave ter da je potrebno predlog zakona za tretjo obravnavo še redakcijsko izboljšati. Odbor je v Državni zbor posredoval tudi pregled amandmajev, ki jih je v večini predlagala skupina poslancev odbora.³¹

Državni zbor je drugo obravnavo predloga ZVNDN opravil na 22. redni seji, dne 28. junija 1994. Predlagatelj je po navedbah njegovega poročevalca Mirana Bogataja, svetovalca Vlade Republike Slovenije na Ministrstvu za obrambo, upošteval pretežni del usmeritev Državnega zbora iz prve obravnave ter mnenje Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve. Prav tako je pripravljalec zakonskega predloga besedilo uskladil z besedili novo sprejetih zakonov ter tistih, ki so bili še v zakonodajnem postopku. (Državni zbor RS 1994b)

Državni zbor je v drugi obravnavi predloga ZVNDN največ časa namenil spremembi določil, ki urejajo zagotavljanje sredstev za pomoč pri odpravljanju škode in drugih posledic nesreč.

²⁹ 137. člen Poslovnika Državnega zbora je določal, da lahko delovno telo, ki presodi, da je glede posameznega predloga zakona iz svoje pristojnosti zainteresirano podati mnenje, slednje poda matičnemu delovnemu telesu. (Poslovnik Državnega zbora 1993)

³⁰ Poročilo k predlogu Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (druga obravnava) (Državni zbor RS, Odbor za obrambo 1994b).

³¹ Šlo je predvsem za amandmaje, s katerimi bi se uredila dosledna uporaba izrazov skozi celotno besedilo predloga zakona, jasneje opredelili nekateri pojmi in sprejeli nekateri drugi manjši pravno-tehnični popravki. S skoraj vsemi od njih je soglašala tudi Vlada. (Državni zbor RS, Odbor za obrambo 1994b)

Namesto solidarnostnega sklada, v katerem so se do tedaj zbirala sredstva, naj bi se v prihodnje slednja zagotavljala na podlagi posebne zakonske ureditve.

Razprava v tretji obravnavi predloga ZVNDN, ki jo je Državni zbor opravil na svoji 24. redni seji, dne 29. septembra 1994, je bila v znamenju amandmaja k drugemu odstavku 102. člena.³² Drugi odstavek je določal Upravo za zaščito in reševanje kot organ, ki spremlja izvajanja trajne sanacije večjih naravnih in drugih nesreč, predlaga potrebne ukrepe ter izdela poročilo o izvršeni sanaciji za Vlado. LDS je svoj amandma utemeljeval z argumenti, da trajna sanacija ne sodi v obseg nalog Uprave za zaščito in reševanje, saj je že osnovni koncept zakona naravnano tako, da omejuje odgovornost v zvezi s sanacijo škode po nesrečah na vzpostavitev osnovnih življenjskih pogojev. Državni zbor je potrdil predlagani amandma (črta se drugi odstavek 102. člena) in sprejel ZVNDN z 39 glasovi za in 2 proti (42 prisotnih poslancev). (Državni zbor RS 1994c)

5.3.2 *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-A)*

Noveliranje zakonodaje v določenem (omejenem) obsegu je zaradi spremenjenih družbenih razmer, pa tudi zaradi prilagajanja notranjega prava predpisom Evropske unije, objektivno nujno (Igličar 2009a, 151). Kot razloge za spremembe in dopolnitve ZVNDN v letu 2006 je Vlada Republike Slovenije, ki je bila predlagateljica novele zakona, navedla spremembe družbenih in varnostnih razmer v širšem varnostnem okolju države ter potrebo po dopolnitvi normativne ureditve z izkušnjami in dognanji na področju VNDN, pridobljenimi v obdobju od sprejema ZVNDN.

K uvodni obrazložitvi predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (v nadaljevanju ZVNDN-A) je predlagatelj kot bistvene razloge za noveliranje ZVNDN navedel naslednje:

- zaradi sprememb na področju organiziranja lokalne samouprave³³ je predlagatelj ocenil, da je treba ZVNDN uskladiti z doseženo razvitostjo lokalne samouprave;

³² Ta je bil na pobudo skupine poslancev članov Odbora za obrambo v drugi obravnavi sprejet v naslednji vsebini: »Uprava za zaščito in reševanje spremlja izvajanje trajne sanacije večjih naravnih in drugih nesreč, predlaga potrebne ukrepe in izdela poročilo o izvršeni sanaciji za Vlado.«

³³ Zakon o lokalni samoupravi je bil sicer sprejet neposredno pred ZVNDN, vendar so bile prave izkušnje pri delovanju občin na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pridobljene šele v naslednjih letih. Proces reforme lokalne samouprave je predstavljal eno najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi. Šlo je namreč za korenito spremembo sistema iz tedanje t.i. samoupravno-komunalne ureditve v smeri »klasične lokalne samouprave« (Brezovšek in Kukovič 2012, 113). V prejšnjem, »komunalnem« sistemu se je pri nalogah občin državni vidik nalog bistveno bolj izrazil nad samoupravnim, tako da je bila občina predvsem dekoncentrirana enota

- uveljavljanje organizacijskih, kadrovskih, funkcionalnih in drugih rešitev v praksi je pokazalo nekatere pomanjkljivosti sistema VNDN, zato je ZVNDN potrebno dopolniti in pri tem upoštevati dejansko doseženo stanje na posameznih področjih;
- mednarodnopolitične in varnostne spremembe v Evropi zahtevajo preoblikovanje nacionalnovarnostne politike in nadgradnjo nacionalnovarnostnih sistemov sodobnih držav (Malešič 2004c, 7). Tudi v Sloveniji so se v obdobju po letu 1994 spremenili viri ogrožanja in posledično varnostne razmere v širšem varnostnem okolju države. Zaradi navedenega je treba določbe ZVNDN prilagoditi novim virom ogrožanja (predvsem grožnje s sredstvi za množično uničevanje, terorizem) ter ga nadgraditi z uveljavljanjem načel kriznega upravljanja, na podlagi katerih se želi zagotoviti potrebno odzivnost in učinkovitost ukrepanja ob različnih vrstah kriz;
- reforma obrambnega sistema, ki se je zgodila s poglobljanjem procesa približevanja Slovenije Evropski uniji in zvezi NATO, je posredno vplivala tudi na področje VNDN (sprememba uresničevanja državljanske dolžnosti kot posledica spremembe sistemaopolnjenja vojske). (Vlada Republike Slovenije 2005)

Iz uvodne obrazložitve predloga ZVNDN-A je izhajalo, da so sistemske, organizacijske in druge rešitve v ZVNDN ustrezne, vendar jih je treba dograditi, nekatere med njimi spremeniti in uveljaviti nekatere nove rešitve.³⁴ Vlada je kot temeljna cilja sprememb in dopolnitev zakona izpostavila:

izvajanja državnih nalog (prav tam, 112). Nova ureditev pa je prinesla občinam nove naloge, z decentralizacijo funkcij sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki jo je povzročil ZVNDN, pa se je nanje preneslo tudi težišče izvajanja nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (Grošelj in Svete 2004, 166).

³⁴ Glede področij, ki jih je potrebno urediti, nadgraditi oziroma preoblikovati, je Vlada v obrazložitvi predloga ZVNDN-A navedla naslednje poudarke: izpopolniti usklajenost delovanja, predvsem pa povezanost različnih služb in sestav ter zagotoviti njihovo učinkovito delovanje v vseh razmerah, pri čemer je treba upoštevati dejanske materialne možnosti lokalnih skupnosti in države; poklicno in zlasti prostovoljno gasilstvo ter enote in operative sestave drugih prostovoljnih organizacij tudi v prihodnje usposablјati in razvijati za splošne reševalne naloge; poklicno opravljanje nalog se organizira le za tiste naloge, ki jih ni mogoče ustrezno ali smotrno opravlјati s prostovoljnimi ali dolžnostnimi sestavami; izenačiti položaj državlјanov, ki uresničujejo državljansko dolžnost na področju VNDN s tistimi na področju obrambe in varnosti; uveljavljati je treba pogodbene odnose, predvsem pa razvijati tiste službe, organe in enote, ki jih ni mogoče zagotoviti v okviru prostovoljnih ali poklicnih enot in služb; tudi v prihodnje ostaja težišče pripravljenosti in odzivanja na različne vrste nesreč na lokalni ravni; zmogljivosti lokalnih skupnosti je treba nadgraditi in zagotoviti pomoč s strani države na regijski in državni ravni, kadar posledice posamezne nesreče presežejo zmogljivosti lokalne skupnosti; sistem VNDN normativno, organizacijsko in funkcionalno zasnovati tako, da se lahko odziva tudi na sodobne vire ogrožanja (uporaba sredstev za množično uničevanje, terorizem itd.); v smeri izboljšanja preventivne dejavnosti in učinkovitejšega izvajanja dejavnosti ob nesrečah je treba ukrepe in interese VNDN vgraditi tudi v področne predpise in obratno; v pristojnost države prenesti izgradnjo in vzdrževanje celotnega sistema javnega alarmiranja, ki ga ni moč uspešno razvijati na lokalni in državni ravni; neenakomeren organizacijski in materialni razvoj sil za zaščito, reševanje in pomoč z ustreznimi načini pomoči postopoma uskladiti med lokalnimi skupnostmi in pri tem zlasti upoštevati njihovo ogroženost.

- posodobitev organizacijskih, funkcionalnih in drugih rešitev VNDN v smeri njegovega racionalnejšega in učinkovitejšega odzivanja na različne vrste nesreč, vključno s sodobnimi viri ogrožanja;
- dopolnitev zakonskih rešitev na način, da bo zagotovljen (in z drugimi podsistemi usklajen) dolgoročen razvoj VNDN kot pomembnega podsistema nacionalne varnosti. (Vlada Republike Slovenije 2005)

Glavne spremembe in dopolnitve, ki jih je predlagala Vlada, so bile:

- prenos nekaterih direktiv Evropske unije v pravni red Republike Slovenije;
- uresničevanje VNDN tudi na mednarodni ravni;
- razširitev nabora pojavov, ki jih uvrščamo med naravne nesreče (žled, pozeba, neurje, toča itd.) in druge nesreče (uporaba sredstev za množično uničevanje, terorizem);
- uvedba instituta pogodbe o službi v CZ;
- celovitejša ureditev statusa pripadnikov CZ, med katere predlog ZVNDN-A uvršča tudi javne uslužbence na področju zaščite in reševanja v času usposabljanja ali izvajanja nalog zaščite, reševanja in pomoči;
- podrobnejša ureditev aktiviranja pripadnikov CZ med delom;
- določitev načrtovanja ukrepov in nalog po ministrstvih;
- možnost pridobivanja in uporabe podatkov za ocenjevanje ogroženosti, načrtovanje ter izvajanje nalog zaščite in reševanja iz različnih statističnih in drugih zbirk podatkov;
- uvedba enotne klicne številke 112 za pomoč gasilcev, službe nujne medicinske pomoči in drugih reševalnih služb;
- uvedba možnosti sklenitve pogodbenega razmerja z gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami za opravljanje nalog zaščite, reševanja in pomoči;
- podrobnejša opredelitev pooblastil poveljnika CZ;
- ureditev opravljanja nalog zaščite, reševanja in pomoči v tujini;
- uvedba komisij za ocenjevanje škode na območju lokalne skupnosti in razdelava postopka ocenjevanja škode;
- uvedba možnosti pomoči države prizadetim v obliki zaščitne opreme in sredstev v primeru nesreče v skrbi za bolj usklajen razvoj sil za ZRP;
- ureditev delovnopравnih razmerij javnih uslužbencev na področju zaščite in reševanja. (Vlada Republike Slovenije 2005)

Uveljavitev ZVNDN-A naj bi po navedbah predlagatelja povzročila nekaj dodatnega finančnega bremena za državni proračun, in sicer predvsem zaradi stroškov prevzema in vzpostavitve enotnega sistema javnega alarmiranja, uvajanja novih pogodbenih odnosov na področju izvajanja nalog zaščite, reševanja in pomoči, izvajanja programa razvoja izobraževanja in usposabljanja. Kot je še navajal predlagatelj, uveljavitev zakona naj ne bi povzročila dodatnih finančnih bremen občinam. (Vlada Republike Slovenije 2005)

V času sprejemanja ZVNDN-A je že veljal novi Poslovnik Državnega zbora, ki v 121. členu določa, da se prva obravnava zakona opravi s posredovanjem predloga zakona poslancem. Predlog ZVNDN-A je bil objavljen v Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije št. 2/2006, dne 10. 1. 2006, Državni zbor pa je predlog zakona obravnaval po rednem zakonodajnem postopku.

V predparlamentarnem postopku so na predlog ZVNDN-A svoja mnenja, pripombe in predloge podali Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije, Rdeči križ Slovenije ter Mestna občina Ptuj. Iz arhivske dokumentacije izhaja, da so usklajevanja v največji meri potekala med predstavniki Ministrstva za obrambo³⁵ in predstavniki Skupnosti občin Slovenije. Ti so v svojem mnenju izpostavili predvsem določbo tretjega odstavka 98. člena, ki je glede poveljnika CZ občine prvotno določal zgolj, da je ta za svoje delo odgovoren županu. V predlogu ZVNDN-A (kar je Državni zbor nato tudi sprejel) je bila določba dopolnjena tako, da je poveljnik CZ občine odgovoren tako županu, ki ga imenuje, kot tudi regijskemu poveljniku CZ »zlasti za uresničevanje usmeritev ali odločitev za izvajanje nalog ZRP, ki jih sprejme regijski oziroma njemu nadrejeni poveljnik CZ v skladu s svojimi pristojnostmi« (ZVNDN, 98. čl.). Skupnost občin Slovenije je takšni ureditvi nasprotovala z utemeljitvijo, da takšna dikcija z vidika samostojnosti in avtonomnosti lokalne samouprave ni skladna z Zakonom o lokalni samoupravi.³⁶

³⁵ Po navedbah osebe, pristojne za posredovanje informacij javnega značaja na URSZR, je bil pripravljaec ZVNDN ter obeh njegovih novel Miran Bogataj, takratni sekretar na Ministrstvu za obrambo in poveljnika CZ Republike Slovenije.

³⁶ Skupnost občin Slovenije je predlagala, da bi se tretji odstavek 98. člena ZVNDN dopolnil tako, da bi se glasil: »/.../ Poveljnik Civilne zaščite občine je za svoje delo odgovoren županu in se v primeru nesreč širšega obsega ter aktiviranja regijskih ali državnega načrta usklajuje z regijskim poveljnikom Civilne zaščite.« Na drugi strani pa je bila, kot že navedeno, sprejeta dopolnitev, ki določa, da je poveljniku CZ občine odgovoren ne samo županu, pač pa tudi regijskemu poveljniku za uresničevanje usmeritev ali odločitev za izvajanje nalog ZRP, ki jih sprejme regijski poveljnik CZ oziroma poveljnik CZ Republike Slovenije. (Skupnost občin Slovenije 2005)

Na poziv pripravljalca je Rdeči križ Slovenije v predparlamentarnem postopku k predlogu ZVNDN-A podal stališče, v katerem je opozoril, da predlagane spremembe ne vključujejo treh dejavnosti Rdečega križa Slovenije, ki jih ta opravlja na podlagi javnega pooblastila. To so: področje usposabljanja, opremljanja in širjenja ekip prve pomoči, področje nastanitvenih enot in stacionarija ter področje poizvedovalne službe. Pripravljalec je stališče Rdečega križa Slovenije k predlogu ZVNDN-A upošteval in v besedilo akta dodal vsa tri področja, ki predstavljajo temeljno dejavnost te humanitarne organizacije. (Rdeči križ Slovenije 2005)

Predlog ZVNDN-A je kot matično delovno telo obravnaval Odbor za obrambo, ki je na podlagi 46. člena Poslovnika Državnega zbora opravil javno predstavitev mnenj. Na seji odbora so tako poleg predlagatelja zakona sodelovali tudi predstavniki Državnega sveta, Skupnosti občin Slovenije, Združenja občin Slovenije, Gasilske zveze Slovenije, Jamarske zveze Slovenije, Kinološke zveze Slovenije in Zveze tabornikov Slovenije. Morda velja izpostaviti mnenje predstavnikov obeh združenj občin, ki so izrazili nezadovoljstvo glede upoštevanja njihovih pripomb in predlogov s strani URSZR, medtem ko je na drugi strani predstavnik Vlade zatrjeval, da so ugodili veliki večini le-teh. Odbor je sprejel amandmaje k desetim členom predloga ZVNDN-A, ti pa so se v glavnem nanašali na pravno-tehnične popravke, ki jih je predlagala Zakonodajno-pravna služba. (Državni zbor RS, Odbor za obrambo 2006)

Državni zbor je drugo obravnavo predloga ZVNDN-A opravil na 14. redni seji, dne 28. februarja 2006. Razen predstavitve stališč poslanskih skupin druge razprave ni bilo, prav tako ni bil vložen noben amandma k dopolnjenemu predlogu ZVNDN-A. Državni zbor je na podlagi 139. člena Poslovnika glasovanje opravil na isti seji in dne 2. marca 2006 s 66 glasovi za in 2 glasovoma proti sprejel zakon, ki je začel veljati 1. aprila 2006. (Državni zbor RS 2006)

Čeprav je Vlada pri pripravi predloga zakona prepoznala težave občin zaradi omejenih finančnih možnosti in se zavedala, da je treba v prihodnje dopolniti naloge, ki so v pristojnosti države, je bilo edino področje, ki ga je ZVNDNV-A iz pristojnosti občin prenesel na državo, sistem javnega alarmiranja.

5.3.3 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-B)

Predlagateljica Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (v nadaljevanju ZVNDN-B) je bila Vlada, ki je kot temeljni cilj predloga

zakona navedla težnjo, da se ustrezneje uredi status reševalcev in izpopolni razmerja v odnosu do njihovih delodajalcev. Vlada je predlog ZVNDN-B pripravila na pobudo skupine poslancev (prvopodpisani Jože Tanko) v zvezi z ureditvijo statusa prostovoljnih gasilcev. Ta je sicer predlagala dopolnitve Zakona o gasilstvu, vendar je bila Vlada mnenja, da je potrebno urediti status vseh reševalcev, in sicer z novelo ZVNDN.

Pretežni del operativnih zmogljivosti za VNDN pri nas predstavljajo državljani, ki prostovoljno sodelujejo v enotah, službah in drugih operativnih sestavah, ki jih organizirajo nevladne organizacije. ZVNDN je sicer že dotlej določal, da je delodajalec dolžan omogočiti opravičeno odsotnost z dela pripadniku CZ oziroma državljanu, ki prostovoljno sodeluje pri opravljanju nalog zaščite, reševanja in pomoči, ki je bil med delom pozvan k opravljanju nalog zaščite, reševanja in pomoči. V praksi pa pogosto prihaja do težav, ko delodajalci poskušajo omejevati število in trajanje odsotnosti z dela. Osrednje področje, ki ga je Vlada želela urediti z novelo zakona, je torej razmerje med reševalci prostovoljci in njihovimi delodajalci. (Vlada RS 2010)

V uvodni obrazložitvi predloga ZVNDN-B je Vlada kot njegove poglavitne rešitve navedla naslednje:

- določitev pogoja za sklenitev pogodbe o službi v CZ, ki je enaka pogoju, ki je predpisan za javne uslužbence (nekaznovanost);
- opredelitev nevladnih organizacij, katerih dejavnost je humanitarne narave in delujejo v javnem interesu na področju VNDN tako, da organizirajo enote, službe in druge operativne sestave za opravljanje nalog zaščite, reševanja in pomoči oziroma opravljajo druge dejavnosti, pomembne za to področje;
- ureditev pravice delodajalca, da zahteva povračilo nadomestila plače z vsemi prispevki in davki, ki bremenijo plačo, za delavca, odsotnega z dela zaradi opravljanja nalog zaščite, reševanja in pomoči; delodajalec lahko poleg nadomestila plače in pripadajočih prispevkov ter davkov od pristojnega državnega organa oziroma organa lokalne skupnosti, ki je delavca pozval k opravljanju nalog zaščite, reševanja in pomoči, zahteva tudi povračilo izpada dohodka v višini 20 odstotkov nadomestila plače, ki ga je izplačal odsotnemu delavcu;
- ureditev pravice, da lahko delodajalec, pri katerem je zaposlen pripadnik CZ oziroma državljan, ki se je med opravljanjem nalog ZRP poškodoval ali zbolel, zahteva povračilo nadomestila plače za prvih 30 delovnih dničasne nezmožnosti za delo za posamezno odsotnost z dela;

- dolžnost sklenitve zavarovanja za primer smrti, trajne izgube splošne delovne zmožnosti in prehodne nezmožnosti za delo pri opravljanju nalog zaščite, reševanja in pomoči za gasilce in druge reševalce, ki jih je na podlagi državnih ali regijskih načrtov oziroma odločitev pristojnih organov možno napotiti z manj ogroženih območij na območje, ki ga je prizadela nesreča;
- dolžnost pristojnega državnega organa, da mora s smernicami in mnenji pri načrtovanju prostorskega urejanja, posegov v prostor in prostorskega razvoja v prostorskih aktih uveljaviti rešitve za zmanjšanje posledic naravnih in drugih nesreč oziroma omogočanje učinkovite zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah. (Vlada RS 2010)

Glede finančnih posledic predlaganega zakona je Vlada v obrazložitvi navedla predvsem dodatno obremenitev državnega proračuna, in sicer zaradi povečanja sredstev za izplačilo nadomestil plač (ki bo po novem vključevalo tudi plačilo 20-odstotnega izpada dohodka delodajalcem) ter zaradi uvedbe zdravstvenih pregledov kot sestavnih delov programov usposabljanja za zahtevne reševalne naloge. Uveljavitev ZVNDN-B naj ne bi povzročila sprememb pri financiranju nalog zaščite, reševanja in pomoči v občinah. Pravzaprav naj bi zakonske spremembe na posamezno občino vplivale v zelo omejenem obsegu – le v primeru, da bi v posameznem letu prišlo do bistvenega povečanja izplačil nadomestil plač oziroma do poškodb večjega števila reševalcev. Na drugi strani se z občin na državo prenaša breme financiranja zdravstvenih pregledov operativnih gasilcev, ki uporabljajo izolirne dihalne aparate, ki ga bo v prihodnje prevzela URSZR.

Ministrstvo za obrambo je v predparlamentarnem postopku k podaji mnenj k predlogu ZVNDN-B pozvalo Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije, Gasilsko zvezo Slovenije ter Gospodarsko zbornico Slovenije (Ministrstvo za obrambo, Kabinet ministrice 2010a).

Združenje občin Slovenije je v svojem mnenju nasprotovalo novim finančnim posledicam za občine, ki naj bi jih prinesla uveljavitev sprememb zakona. Zlasti je bila po njihovem mnenju neprimerna določba, ki obvezuje občine, da poravnajo delodajalcu vpoklicanega pripadnika CZ tudi nadomestilo izpada dohodka v višini 20 odstotkov nadomestila plače. (Združenje občin Slovenije 2010)

Enako pripombo je na predlog ZVNDN-B podala tudi Mestna občina Ljubljana, ki je povečano finančno breme občin prepoznala tudi kot destimulacijo za sodelovanje občin pri zagotavljanju medsebojne pomoči. Občine so namreč dolžne kriti stroške nadomestila plače ter izpada dohodka tudi v primeru, ko svoje reševalce napotijo na opravljanje nalog na območje druge občine. Prav tako je Mestna občina Ljubljana nasprotovala določbi o usklajenosti načrtov zaščite in reševanja s predpisi³⁷ in je bila mnenja, da predvidena dopolnitev ZVNDN posega v samostojnost izvajanja izvirnih pristojnosti občin po Zakonu o lokalni samoupravi. (Mestna občina Ljubljana 2010)

Skupnost občin Slovenije je podala nekaj predlogov, ki jih je pripravljalec predloga ZVNDN-B kasneje skoraj v celoti tudi upošteval. Gre na primer za predlog določbe glede priprave skupnega dogovora med občino in delodajalcem o odhodih na intervencije ali izobraževanja, ki naj bi vseboval terminski plan. Ta bi delodajalcu pripadnika CZ omogočil lažje načrtovanje in nemoteno opravljanje delovnega procesa. Naslednji predlog se je nanašal na pravico delodajalca, pri katerem je zaposlen pripadnik CZ, ki se je poškodoval ali zbolel pri opravljanju nalog ZRP, da zahteva povračilo nadomestila plače za čas nezmožnosti za delo zaradi poškodbe ali bolezni. Predlog Skupnosti občin Slovenije je posegal tudi na področje preventivnega delovanja, in sicer z dodatno nalogo URSZR glede določanja smernic za upoštevanje ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč. (Skupnost občin Slovenije 2010; Ministrstvo za obrambo, Kabinet ministrice 2010b)

Na podlagi 122. člena Poslovnika Državnega zbora je 27 poslancev s prvopodpisanim Jožetom Tankom zahtevalo, da Državni zbor opravi splošno razpravo predloga ZVNDN-B. Tako je Državni zbor predlog zakona v prvem branju obravnaval na 20. redni seji, dne 24. septembra 2010. Ni zanemarljiv podatek, da je bila seja Državnega zbora neposredno po močnih in obsežnih poplavah, ki so Slovenijo zajele med 17. in 19. septembrom in so povzročile razlivanje vodotokov in poplave skoraj povsod po Sloveniji (Kobold 2011, 48). Poplave so terjale tudi štiri človeške žrtve. Poleg tega so bile v mesecu oktobru lokalne volitve, kar se je odražalo tudi na razpravah sodelujočih.

V nadaljevanju navajam nekatere poudarke iz razprave o predlogu ZVNDN-B v prvi obravnavi.

³⁷ Mnenje Mestne občine Ljubljana je bilo, da novi četrti odstavek 46. člena ZVNDN (»Načrti zaščite in reševanja morajo biti izdelani v skladu s predpisi.«) onemogoča prosto presojo zavezanca za izdelavo načrta, kakšna bo vsebina le-tega. Na ta način naj bi se po njenem mnenju omejevalo župana pri izvajanju njegovih pristojnosti po ZVNDN in Zakonu o lokalni samoupravi. (Mestna občina Ljubljana 2010)

Poslanska skupina Slovenska nacionalna stranka je izpostavila problematiko reševanja tujcev v gorah in visoke stroške, ki ob tem nastanejo, kar bi bilo potrebno v prihodnje še urediti z zakonom.

Poslanski skupini Liberalna demokracija Slovenije in Socialni demokrati sta izrazili mnenje, da je potrebno status reševalcev v prihodnje še izboljšati s spremembami davčne zakonodaje na način, da bi stimulirali delodajalce, ki zaposlujejo reševalce.

Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke je opozorila, da se premalo finančnih sredstev namenja za zaščito oziroma preventivno delovanje. Kritični so bili do zniževanja sredstev za področje zaščite in reševanja v državnem proračunu, poleg tega pa so izrazili pričakovanja, da bo Vlada do druge obravnave predloga ZVNDN-B pripravila tudi ustrezne rešitve za predloge, ki jih je posredovala Gasilska zveza Slovenije in še niso bili upoštevani v predlogu ZVNDN-B.

V poslanski skupini Zares – nova politika so izrazili pričakovanja, da bo Ministrstvo za obrambo v sodelovanju z drugimi resornimi ministrstvi nadaljevalo razgovore s predstavniki malih podjetij o dodatnih ukrepih, ki bi lahko omilili težave zaradi izgub dohodka med opravljanjem nalog zaščite, reševanja in pomoči.

Poslanska skupina Slovenska ljudska stranka je opozorila na preveliko finančno breme, ki je posledica številnih nalog in pristojnosti, ki jih ZVNDN nalaga občinam. V razmislek so podali predlog, da bi tudi področje zaščite in reševanja (enako kot obramba) prešlo v pristojnost države, saj bi na ta način zagotovili enake možnosti za vse državljane, katerih varnost pred nesrečami je v obstoječi ureditvi odvisna od finančnih zmožnosti posamezne občine.

V splošni razpravi je Mirko Brulc (SD) poudaril, da mora področje zaščite in reševanja ostati v pristojnosti občin, ki pa se morajo bolje organizirati in na nesreče pripraviti – tudi v smislu regionalnega povezovanja.

Bogdan Barovič (SNS) je predlagal, da se v zakonu določno navede, katere so pristojnosti vojske in policije v sistemu zaščite in reševanja.

V povezavi z nevarnostjo zemeljskih plazov je Majda Potrata (SD) menila, da bi morali prostorski akti občin vsebovati tudi geološke karte.

V razpravi drugih poslancev je bila poudarjena predvsem potreba po krepitvi preventivnih dejavnosti, predvsem v smislu ustreznega prostorskega načrtovanja in urejanja vodotokov, ter po nadaljevanju s prizadevanji, da bi se ustrezno dopolnile rešitve tudi v predpisih na področju davkov, zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, pokojninskega in invalidskega zavarovanja, premoženjskega zavarovanja, zavarovalništva in drugih, v smislu ureditve odnosa med prostovoljnimi reševalci ter njihovimi delodajalci. (Državni zbor RS 2010a)

Na seji matičnega delovnega telesa, Odbora za obrambo, so poleg predstavnikov predlagatelja sodelovali tudi predstavniki URSZR in Gasilske zveze Slovenije. Odbor se je seznanil z mnenji Zakonodajno-pravne službe, Državnega sveta in Mestne občine Ljubljana. Odbor za obrambo je v drugi obravnavi sprejel štiri amandmaje k predlaganemu zakonu, vsi pa so se nanašali na manjše pravno-tehnične popravke, ki jih je predlagala Zakonodajno-pravna služba. (Državni zbor RS, Odbor za obrambo 2010)

Drugo obravnavo je Državni zbor opravil na 22. redni seji, dne 23. novembra 2010. Ker k dopolnjenemu predlogu ZVNDN-B niso bili vloženi amandmaji, je Državni zbor glasovanje opravil na isti seji. ZVNDN-B je bil soglasno sprejet, saj je zanj glasovalo vseh 85 prisotnih poslank in poslancev. (Državni zbor RS 2010b)

Iz celote podanih ugotovitev lahko povzamemo, da je potreba po zagotovitvi lastne zasnove nacionalne varnosti, ki je izhajala iz spremenjenih družbenih in političnih razmer, spodbudila procese oblikovanja prilagojenega sistema VNDN. Z namenom postaviti enega od temeljev samostojne in neodvisne države je Skupščina Republike Slovenije marca 1991 sprejela Zakon o obrambi in zaščiti. Ta tako imenovani prehodni zakon se je sicer naslanjal na dotedanjo ureditev, vendar je pomenil pomemben prispevek k modernizaciji sistema VNDN.

Osamosvojitve države in sprejetje nove ustave je sprožilo val pritiska na zakonodajno urejanje. Tudi področje obrambe in VNDN je bilo potrebno prilagoditi novim okoliščinam, predvsem reformi lokalne samouprave, zato je Vlada pripravila predlog Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami in ga septembra 1993 predložila v zakonodajni postopek. Predlog zakona je Državni zbor obravnaval po rednem zakonodajnem postopku, kar naj bi omogočilo temeljito proučitev in uskladitev nekaterih rešitev. Velja omeniti tedaj veljavno določbo Poslovnika

Državnega zbora, po kateri je bilo predlog zakona moč vračati predlagatelju. To bi lahko bil eden od razlogov za utemeljitev očitka o slabo pripravljenem gradivu, saj se je Vlada zavedala, da je predlog zakona mogoče spreminjati in dopolnjevati tudi še v samem postopku obravnave. Kljub nasprotnim očitkom, ki jih je bil predlagatelj deležen v obravnavah v Državnem zboru, pa menim, da je bil predlog zakona dobro pripravljen, kar se je izkazalo pri njegovi uporabi v praksi, saj mu ni bilo moč očitati večjih anomalij in spodrslijajev, predvsem pa so bile uveljavljene domišljene rešitve, ki ga ohranjajo aktualnega še danes. Menim, da je k njegovi kvaliteti v veliki meri doprineslo prizadevanje posameznikov, ki so sodelovali pri pripravi predloga zakona. Gre za »notranje« pripravljalce oziroma strokovnjake v državni upravi, ki so sistem dobro poznali in imeli veliko izkušenj s terena in so temu primerno poiskali ustrezne zakonske rešitve. Iz analize sprejemanja zakona ni moč trditi, da je pritisk na zakonodajno urejanje vplival na vsebino in kvaliteto predpisa, pokazale pa so se posledice preobremenjenosti zakonodajnega telesa, in sicer dolgotrajnost postopka. Predvsem imam v mislih dejstvo, da je od vložitve predloga ZVNDN v zakonodajni postopek do začetka njegove obravnave minilo kar precej časa. V tem času je Državni zbor že sprejel nekatere zakone (na primer Zakon o lokalni samoupravi ter Zakon o upravi in delovnem področju ministrstev), katerih sprejem je vplival na ureditev odnosov znotraj sistema VNDN.

V praksi se (pre)mnogokrat dogaja, da so slabo oziroma površno pripravljeni predpisi razlog za njihovo pogosto spreminjanje. Govorimo o nestabilnosti zakonodaje, ki izhaja iz slabo pripravljenih strokovnih podlag in posledično slabih zakonodajnih rešitev. Nedorazumele in premalo premišljene rešitve so največkrat vzrok za naknadno popraviljanje, dopolnjevanje in spreminjanje sprejetega zakona (Šinkovec 2009, 313), vendar za noveli ZVNDN iz leta 2006 in 2010 ne moremo reči, da sta posledica premajhne strokovnosti in nezadostne pretehtanosti odločitev. Prej sta bili sprejeti kot posledica družbenih in varnostnih razmer, ki jih je državna uprava v tem času prepoznala, oziroma kot odziv na potrebo po dopolnitvi normativne ureditve področja z izkušnjami in dognanji, pridobljenimi v obdobju od leta 1994 dalje.

Pri sprejemanju zakona in obeh njegovih novel se je zakonodajalec poslužil rednega zakonodajnega postopka, ki je omogočil vsestransko preučitev in pretehtanje predlogov zakonodajnih rešitev, kar naj bi zagotavljajo njegovo večjo kakovost. Čeprav je stopnjevitost postopka pomemben dejavnik kakovosti sprejetega predpisa, velja njej ob bok postaviti tudi sodelovanje javnosti v predparlamentarnem postopku priprave zakona ter nastajanje predlogov zakonov v strokovnih službah upravnih organov, ne pa pri zunanjih izvajalcih, kot je pogosto

praksa. Lahko rečemo, da je bila javnost pomembno vključena v postopek priprave predloga zakona, kar se je posebej izrazilo v primeru ZVNDN-B, saj se je pripravljalec zavedal, da lahko h kakovosti zakonodajnih rešitev močno prispevajo predvsem tiste skupine civilne družbe, ki jih bodoči zakon zadeva. Na drugi strani pa lahko ustreznost rešitev ZVNDN ter njegovo aktualnost v veliki meri pripišemo skrbno pripravljenemu predlogu, ki je nastajal znotraj Ministrstva za obrambo, in sicer na podlagi znanja in izkušenj strokovnjakov, ki so dobro poznali potrebe področja, ki ga je moral zakon urediti.

6 ORGANIZIRANOST VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V REPUBLIKI SLOVENIJI

6.1 Temeljne naloge varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Predlog nove resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (URSZR 2016) opredeli varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami kot enoten ter celovit podsistem nacionalne varnosti države, ki temelji na prostovoljstvu in medsebojnem sodelovanju poklicnih in prostovoljnih reševalnih struktur. VNDN obsega varstvo ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami in ga kot enoten in celovit sistem organizirajo država, občine in druge samoupravne lokalne skupnosti (ZVNDN 1. čl.). Temeljni cilj VNDN je zmanjšanje števila nesreč ter preprečitev oziroma zmanjšanje žrtev in drugih posledic nesreč.

Kot njegove temeljne naloge predlog resolucije opredeli naslednje: izvajanje preventivnih ukrepov, vzdrževanje pripravljenosti, opazovanje, obveščanje, opozarjanje in alarmiranje ob nevarnostih in nesrečah, zaščita, reševanje in pomoč ob nesrečah vseh vrst, ki obsega tudi neposredno odpravljanje posledic nesreč in sanacijo po nesreči ter izobraževanje in usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč (v nadaljevanju ZRP).

6.1.1 Izvajanje preventivnih ukrepov

Z vidika zmanjševanja možnosti nastanka nesreč in njihovih posledic so preventivni ukrepi najpomembnejša dejavnost VNDN.

Temeljni cilj preventivnega delovanja je preprečiti, odstraniti ali zmanjšati varnostna tveganja, zato je preventivna dejavnost usmerjena predvsem v vire ogrožanja. Nanje ni vedno mogoče vplivati, zato se poskuša varnost zagotoviti oziroma izboljšati z ustreznimi organizacijskimi, tehničnimi in drugimi zaščitnimi ukrepi (npr. ustrezna uporaba in urejanje prostora, potresno varna gradnja, gradnja zaklonišč itd.). Med najpomembnejše ukrepe, ki zmanjšujejo posledice nesreč, prištevamo prostorske, gradbene in druge tehnične ukrepe. Njihov glavni cilj je, da se posamezna območja, naselja ali objekte, ki so izpostavljeni določenim nevarnostim nesreč, zgradi, uredi in opremlja tako, da se v primeru nesreč prepreči človeške žrtve in večjo materialno škodo ter da se omogoči delovanje reševalnih služb. (Ušeničnik 2002, 482)

Odgovornost za izvajanje temeljnih preventivnih ukrepov je porazdeljena med ministrstva, lokalne skupnosti ter gospodarske družbe, zavode in druge organizacije. Preventivni ukrepi se izvajajo po dejavnostih, predvsem v okviru načrtovanja in urejanja prostora, za njihovo usmerjanje, izvajanje ter stanje pa so odgovorni ministri, vsak na področju dejavnosti iz svoje pristojnosti.

Preventivne ukrepe in dejavnosti ureja področna zakonodaja, posamezni nosilci pa jih načrtujejo v programih in načrtih VNDN oziroma v razvojnih načrtih, ki se nanašajo na posamezne dejavnosti. (Vlada RS 2002, 4.1 pogl.)

Izvajanje preventivnih ukrepov mora temeljiti na ocenah ogroženosti ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja ob naravnih in drugih nesrečah ter drugih strokovnih podlagah.

Preventivne oblike varstva naj bi imele prednost pred vsemi ostalimi oblikami, vendar je v praksi preventiva zaradi stalnega pomanjkanja finančnih sredstev precej zapostavljena. (Ušeničnik 2002,464)

6.1.2 Vzdrževanje pripravljenosti

Pripravljenost za ukrepanje obsega izdelavo ocen ogroženosti, izdelavo načrtov zaščite in reševanja in njihovo materialno zagotovitev, organiziranje, usposabljanje in opremljanje sil za ZRP, izobraževanje in usposabljanje ter zagotavljanje in vzdrževanje zaščitne in reševalne opreme in sredstev (Ušeničnik 2002, 483). Gre za nabor ukrepov, ki omogočajo čim hitrejši odziv in učinkovito ukrepanje ob nesreči.

Naloge v zvezi z zagotavljanjem pripravljenosti za ukrepanje ob nesrečah so v pristojnosti ministrstev, občin ter organizacij, ki se ukvarjajo z zaščito in reševanjem. (Ušeničnik 2002, 483)

Ocene ogroženosti ter načrte zaščite in reševanja pripravijo nosilci načrtovanja, to so pristojni državni in občinski organi ter gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije. Za območje države ali del območja države (regijo) ocene ogroženosti in načrte izdela URSZR v sodelovanju z drugimi ministrstvi in strokovnimi organizacijami (URSZR 2015).

Podlaga za načrtovanje ukrepov pripravljenosti so ocene ogroženosti ter raziskave različnih vidikov nesreč (ekonomski, socialni, psihološki itd.), iz katerih izhajajo predlogi o možnih

posledicah nesreč in ukrepanju. V področje zagotavljanja pripravljenosti za ukrepanje prištevamo tudi pripravo varnostnih predpisov in standardov, s katerimi se zagotavlja varnost pred nesrečami. (Ušeničnik 2002, 483)

6.1.3 Opazovanje, obveščanje, opozarjanje in alarmiranje

Opazovanje, obveščanje, opozarjanje in alarmiranje je organizirano kot enoten podsistem za zgodnje odkrivanje in spremljanje nevarnosti, ki pretijo zaradi naravnih in drugih nesreč, obveščanje, opozarjanje in alarmiranje ljudi ter izvajanje in vodenje zaščite, reševanja in pomoči. (Vlada RS 2002, 4.3 pogl.)

Glavne naloge dejavnosti opazovanja, obveščanja, opozarjanja in alarmiranja so:

- zbiranje, obdelava in posredovanje informacij, ki so pomembne za izvajanje ZRP ter drugih nalog VNDN;
- obveščanje in alarmiranje prebivalcev o pretečih nevarnostih ter posredovanje napotkov za osebno in vzajemno zaščito;
- obveščanje in aktiviranje reševalcev ob nesrečah ter posredovanje odločitev pristojnih organov vodenja za izvajanje zaščite, reševanja in pomoči. (URSZR 2015)

Sistem opazovanja, obveščanja in alarmiranja sestavlja trinajst regijskih centrov za obveščanje in državni Center za obveščanje Republike Slovenije, opazovalna omrežja, zbirke podatkov državne statistike in javnih evidenc, sistem javnega alarmiranja, informacijski in komunikacijski sistem ter enotna evropska številka za klic v sili 112. (URSZR 2015)

6.1.4 Zaščita, reševanje in pomoč

Po določbah ZVNDN zaščita obsega organizacijske, tehnične in druge ukrepe ter uporabo tehničnih in drugih sredstev za neposredno osebno in skupinsko zaščito ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred posledicami naravnih in drugih nesreč. Vanjo prištevamo zaklanjanje, evakuacijo, nastanitev in oskrbo ogroženih prebivalcev, tehnična in druga sredstva za osebno in skupinsko radiološko, kemično in biološko zaščito (v nadaljevanju RKB zaščita), odstranjevanje in uničevanje ostankov neeksplozivnih ubojnih sredstev ter zaščito kulturne dediščine. Osnovni cilj izvajanja zaščitnih ukrepov je preprečitev ali ublažitev neposrednega vpliva nesreče. (Ušeničnik 2002, 484)

Reševanje obsega ukrepe in postopke za reševanje ljudi, katerih življenje ali zdravje je ogroženo, reševanje živali, premoženja ter kulturne dediščine pred posledicami naravne ali druge nesreče. Pomoč po določbah ZVNDN obsega ukrepe in storitve strokovnjakov, reševalnih enot in služb ter uporabo zaščitne in reševalne opreme ter sredstev pomoči. (ZVNDN 8. čl.)

Reševanje in pomoč ob nesrečah obsegata gašenje in reševanje ob požarih in eksplozijah, reševanje iz ruševin in plazov, reševanje v gorah, jamah, na vodi in iz vode, reševanje ob neurjih, viharjih in drugih vremenskih ujmah ter prometnih nesrečah, prvo in nujno medicinsko pomoč, prvo in nujno veterinarsko pomoč, poizvedovanje za žrtvami in pogrešanimi ter splošno humanitarno pomoč. Vse dejavnosti ZRP so po zakonu humanitarne in nevojaške narave. (Ušeničnik 2002, 485)

Vsak posameznik je v primeru nesreče odgovoren za izvajanje osebne in vzajemne zaščite, ki obsega ukrepe za preprečevanje in ublažitev tveganj za zdravje in življenje ter premoženje. Sicer pa sile za ZRP organizirajo država, občine in določene gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije (slednje glede na tveganje v dejavnosti, ki jo opravljajo). Glede na način, kako se vanje vključujejo in sodelujejo državljani, sile za ZRP delimo na prostovoljne, poklicne in dolžnostne.³⁸

6.1.5 Odpravljanje posledic nesreč

Doktrina zaščite, reševanja in pomoči v pojem odpravljanje posledic prišteva nujne ukrepe in dejavnosti za zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje ter zagotovitev pogojev za trajno obnovo prizadetega območja. Dejavnosti za zagotovitev osnovnih življenjskih pogojev obsegajo v prvi vrsti oskrbo s pitno vodo, hrano, zdravili, električno energijo, ureditev nujnih prometnih povezav, komunalnih storitev, oskrbo živali in nujno zavarovanje kulturne dediščine. (Vlada RS 2002, 4.5 pogl.)

³⁸ Prostovoljne reševalne enote in službe se organizirajo pri nevladnih, predvsem humanitarnih organizacijah (prostovoljna gasilska društva, kinologi, radioamaterji, Rdeči križ, Karitas itd.). Njihovo delovanje se povezuje in dopolnjuje s poklicnimi reševalnimi službami (poklicne gasilske enote, nujna medicinska pomoč, javna veterinarska služba, javna služba socialnega varstva itd.). Te se organizirajo po načelu poklicnega opravljanja nalog, največkrat kot javni zavodi, ter na podlagi pogodb pri ustreznih gospodarskih družbah, zavodih, društvih in drugih organizacijah. Dolžnostne enote in službe za ZRP se organizirajo na podlagi državlanske dolžnosti kot enote in službe Civilne zaščite (enote za prvo pomoč, tehnično reševalne enote, enote za RKB zaščito, službe za podporo itd.). Te se organizirajo kot dopolnilne sile za ZRP, kadar nalog ZRP ni mogoče zagotoviti z izvajalci iz poklicnih reševalnih služb oziroma drugih izvajalcev ali če so njihove zmogljivosti nezadostne glede na načrte zaščite in reševanja. (URSZR 2015)

Ukrepe za normalizacijo življenjskih razmer organizirajo in usmerjajo organi, pristojni za ZRP, izvajajo pa jih sile za ZRP, javne službe in druge organizacije v okviru svoje redne dejavnosti (komunalne službe, distributerji električne energije itd.)

V fazo odpravljanja posledic sodi tudi ocenjevanje škode ob naravnih in drugih nesrečah, ki ga izvajajo državna, regijske in občinske komisije na podlagi posebne metodologije. Škoda se začne ocenjevati na podlagi odločitve URSZR. Državna komisija za ocenjevanje škode izdelava oceno neposredne škode in predlog za odpravo posledic naravnih nesreč, ki obsega okvirne predloge možnih ukrepov, na podlagi katerih se izdelava program odprave posledic nesreče. O uporabi sredstev za odpravo posledic nesreč odloči Vlada, ki mora upoštevati, da se sredstva državnega proračuna lahko uporabijo za odpravo posledic naravne nesreče, za katero je ocena neposredne škode na stvareh večja od 0,3 promila načrtovanih prihodkov državnega proračuna. Program odprave posledic nesreče pripravi ministrstvo, pristojno za okolje in prostor (če gre za škodo na stvareh) oziroma kmetijstvo in gozdarstvo (če gre za škodo v kmetijstvu). (Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč)

Trajno obnovo prizadetega območja praviloma organizirajo in vodijo organi, ki jih določijo vlada, pristojna ministrstva ali lokalne skupnosti. (Ušeničnik 2002, 487)

6.1.6 Izobraževanje in usposabljanje

Kakor izhaja iz ZVNDN, se pri izobraževanju v osnovni šoli posredujejo temeljna teoretična in praktična znanja o naravnih in drugih nesrečah ter zaščiti pred njimi. Vsebine s področja VNDN naj bi nadalje posredovalo tudi poklicno, srednje- in visokošolsko izobraževanje, in sicer glede na usmeritve posameznega izobraževalnega programa. Usposabljanje prebivalcev za osebno in vzajemno zaščito ter za izvajanje predpisanih zaščitnih ukrepov kot neobvezne oblike usposabljanja organizirajo država in občine glede na varnostna tveganja in načrte zaščite in reševanja. Z njimi naj bi predvsem širili znanja za začetno ukrepanje ob nesrečah ter osebno in vzajemno zaščito. (Vlada RS 2002, 7. pogl.)

Vsebine in oblike izobraževanja določa nacionalni program VNDN, podrobneje pa so razčlenjene v letnem načrtu VNDN, ki ga vsako leto pripravi URSZR. (URSZR 2015)

Usposabljanje pripadnikov sil za ZRP organizirajo ustanovitelji posameznih enot, služb in drugih sestavov (občine, država, gospodarske družbe in zavodi), po predpisanih programih pa ga izvajajo Izobraževalni center za zaščito in reševanje Republike Slovenije, pooblašcene izobraževalne organizacije in društva ter različne nevladne organizacije. Usposabljanje pripadnikov sil za zaščito, reševanje in pomoč obsega uvajalno, temeljno in dopolnilno usposabljanje. V področje usposabljanja sodijo tudi vaje, s katerimi se preverja pripravljenost sistema VNDN v celoti ali v posameznih delih. Z vajami se preverja tudi zamisel zaščite in reševanja za primer posamezne nesreče, kot je razdelana v načrtu zaščite in reševanja. (Vlada RS 2002, 7. pogl.)

6.2 Načelo subsidiarnosti in razdelitev pristojnosti

Razmerje med lokalno, regijsko in državno ravno je predmet mnogih proučevanj. Z vidika razmejitve pristojnosti med posamezne ravni je treba izhajati iz načela subsidiarnosti, ki v splošni definiciji postavlja nivoje in razmerja med ravnmi glede družbene organiziranosti ter določa, na kateri ravni organiziranosti se bodo reševali določeni družbeni problemi. Velja, da družbene probleme rešuje tista raven, ki je za to najbolj usposobljena. (Rožen in Haček 2014, 38)

Tudi Vlaj (1998, 369) pri razmejitvi pristojnosti med različne ravni oblasti napotuje na načelo subsidiarnosti, po katerem občina opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena. Gre za tako imenovano »načelo splošne pristojnosti občine za vse javne zadeve, razen tistih, ki so po ustavi in zakonih v pristojnosti drugih oblasti« (Vlaj 2001b, 37).

Pomembna je še Vlajeva (2001a, 31–32) ugotovitev, da »subsidiarnost terja, da se na nižjo raven prenesejo zadeve, ki jih je bolj smiselno uresničevati na tej ravni«. Ob tem pa je nujno presoditi, ali bo prenos nalog (zadev) zagotavljal enotnost delovanja, učinkovitost, enotnost uporabe in solidarnost (prav tam, 32).

Subsidiarnost je torej »načelo, ki zmanjšuje koncentracijo zadev na državni /.../ ravni in usmerja, da lokalne skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih sposobne opravljati praviloma bolj učinkovito, pod enakimi pogoji in za praviloma nižji strošek«. Njegov cilj je uresničevati zadeve čim bližje državljanom. (Ministrstvo za javno upravo 2015, 3)

Čeprav zasledimo več različnih pomenov načela subsidiarnosti, želim z vidika proučevanja odnosa med občino in regijo v sistemu VNDN izpostaviti predvsem naslednja:

- načelo subsidiarnosti kot načelo socialne organizacije. To pravi, da se višja oblast (država) lahko vmešava samo v primeru in obsegu, v katerem se je nižja oblast izkazala za nezmožno zadovoljiti potrebe;
- načelo subsidiarnosti kot pomoč oziroma konotacijo ideje intervencije, pri čemer gre za vprašanje, ali ima država dolžnost, in ne zgolj pravico, se vmešavati. Gre za vmešavanje države v smislu pomoči, ki krepi in daje avtonomijo, torej za način, ko vmešavanje države spodbuja akterje, da razvijejo vse svoje potencialne zmožnosti.

Občina kot najnižja raven lokalne samouprave ima v »izvirni pristojnosti vse funkcije, pomembne za življenje in delo ljudi na njenem območju, ki se tudi mnogo racionalneje in učinkoviteje uresničujejo v lokalni skupnosti kot s centralno oblastjo« (Vlaj 1998, 29). Uresničevanje načela subsidiarnosti na področju VNDN izhaja torej iz osnovne predpostavke, ki določa, da se na nižjo raven prenesejo zadeve, ki jih je bolj smiselno uresničevati na tej ravni. Zakon o lokalni samoupravi občinam nalaga skrb za požarno varnost ter organiziranje pomoči in reševanja v primeru naravnih in drugih nesreč, normativne podlage VNDN pa občine postavljajo v samo težišče sistema ZRP (Vlada RS 2002, 2.3 pogl.). Kot takšne zagotavljajo organiziranje in delovanje sistema VNDN, pri čemer pa jim država pomaga s silami in sredstvi iz svoje pristojnosti (URSZR 2016, Predlog Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022,).

Načelo subsidiarnosti v smislu vmešavanja višje ravni oblasti, ko se nižja raven izkaže za nezmožno ukrepati oziroma zadovoljiti potrebo po varnosti, se v sistemu VNDN oziroma skozi ZVNDN uresničuje z določbami 14. člena. Ta pravi, da lokalna skupnost ob naravni in drugi nesreči uporabi za ZRP najprej svoje sile in sredstva. V naslednji fazi se sile in sredstva zagotavljajo iz sosednjih lokalnih skupnosti, v kolikor pa zaradi velikega obsega nesreče oziroma ogroženosti tudi te sile in sredstva niso zadostna, zagotavlja uporabo sil in sredstev iz širšega območja država. V praksi se načelo postopnosti pri uporabi sil in sredstev izvršuje na način, da poveljnik CZ občine ali vodja intervencije (običajno) preko pristojnega regijskega centra za obveščanje zahteva pomoč v silah in sredstvih, ki se tako najprej »počrpajo« iz sosednjih občin oziroma regijskih zmogljivosti (regijske reševalne enote in materialna sredstva v regijskih skladiščih). V kolikor tudi ta ne zadostujejo, se sile in sredstva zagotovijo s celotnega območja države. Ob tem se mi zdi bistvenega pomena sposobnost glavnih akterjev v sistemu zaščite in

reševanja na ravni občine, da pravočasno prepoznajo stanje, ki presega zmogljivosti v lastnih silah in sredstvih, in zaprosijo za pomoč regijo oziroma državo.

Na drugi strani lahko ugotovimo, da avtonomija občin na področju organiziranja, vodenja priprav in izvajanja ZRP neobhodno pomeni pojav razlik v stanju organiziranosti, opremljenosti in pripravljenosti za izvajanje zaščite in reševanja v posameznih občinah. Neenakomeren organizacijski in materialni razvoj sil za ZRP naj bi na podlagi določila drugega odstavka 102. člena ZVNDN uravnavala država z uveljavljanjem ustreznih načinov pomoči. Skrb za usklajen razvoj sil ZRP je bila z novelo ZVNDN-A poverjena URSZR . Če je takšna odločitev Vlade, poveljnika CZ Republike Slovenije oziroma na predlog vodje intervencije, lahko URSZR med izvajanjem ZRP prizadetim zagotavlja sredstva pomoči oziroma določeno zaščitno in reševalno opremo ter orodja za delovanje sil za zaščito, reševanje in pomoč. Tovrstno pomoč lahko URSZR izjemoma da neodplačno in s sklenitvijo ustrezne pogodbe tudi zaradi zagotavljanja pripravljenosti za izvajanje določenih nalog zaščite, reševanja in pomoči.

6.3 Pristojnosti države

ZVNDN določa, da VNDN v okviru svojih pristojnosti oziroma pravic in dolžnosti zagotavljajo prebivalci sami (in sicer za lastno varnost in varnost svojega premoženja), društva in druge nevladne organizacije, ki opravljajo dejavnost, pomembno za VNDN, javne reševalne službe, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije, lokalne skupnosti in država.

ZVNDN v svojem 36. členu določa naslednje pristojnosti države:

- urejanje sistema VNDN;
- načrtovanje razvojnih projektov in raziskovalne dejavnosti VNDN;
- priprava in uresničevanje nacionalnega programa in načrta varstva VNDN;
- 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 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 zdravje in življenje 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 VNDN ter izvajanje programov, ki so državnega pomena;
- inšpekcija nad izvajanjem predpisov in ukrepov VNDN;
- urejanje meddržavnega in drugega mednarodnega sodelovanja na področju VNDN.

Področje VNDN sodi v delovno področje Ministrstva za obrambo, s tem da so za izvajanje ukrepov za preprečevanje nesreč in njihovih posledic odgovorna posamezna ministrstva, in sicer na področjih iz njihove pristojnosti. Poleg tega so ministrstva odgovorna tudi za pripravljenost in delovanje družbenih in gospodarskih dejavnosti iz njihove pristojnosti v primeru naravnih in drugih nesreč. Delovanje ministrstev na področju VNDN usklajuje Vlada Republike Slovenije. (Ušeničnik 2002, 493)

Upravne in strokovne naloge VNDN opravlja URSZR, organ v sestavi Ministrstva za obrambo,³⁹ ki pa mu zakon ne daje pooblastil za neposredno medresorsko usklajevanje dejavnosti VNDN, razen v zvezi z izdelavo in izvajanjem državnih načrtov zaščite in reševanja. Zagotovo lahko trdimo, da je to ena od pomanjkljivosti sedanje upravne organiziranosti področja VNDN, zlasti če se zavedamo pomembnosti izvajanja preventivnih ukrepov, katerih namen je preprečiti nastanek nevarnosti oziroma odpraviti nevarnost, ki lahko povzroči nesrečo. Ti se namreč izvajajo po dejavnostih, predvsem v okviru načrtovanja in urejanja prostora, zato bi bilo v bodoče treba zagotoviti učinkovitejšo koordinacijo dejavnosti državnih organov na področju

³⁹ Upravna organiziranost VNDN v evropskih državah ni enotno urejena, Evropska unija in NATO tudi ne vztrajata pri poenotenju. Velja namreč, da mora biti organiziranost področja čim bolj prilagojena specifičnim varnostnim in drugim razmeram v posameznih državah (Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami 2002, 3.1.7 pogl.). Ušeničnik (2002, 493) sicer navaja, da se vprašanje, ali je obstoječa resorna organiziranost VNDN primerna, pogosto pojavlja. Mnogi namreč »menijo, da to področje vsebinsko ne spada v obrambno, niti v katero koli drugo ministrstvo. Zavzemajo se za njegov samostojnejši položaj v okviru Vlade RS, še posebej zaradi potrebe po učinkovitejši operativni medresorski koordinaciji ukrepov za VNDN, ki je sedaj ena najšibkejših točk sistema VNDN« (Ušeničnik, prav tam). Na drugi strani nasprotniki organiziranja VNDN kot vladne agencije kot ključno pomanjkljivost navajajo izgubo neposredne možnosti uveljavljanja interesov VNDN v vladi preko pristojnega ministra ter možnosti vplivanja na resorno normativno ureditev in izvajanje aktivnosti v zvezi z VNDN. Predvsem pa bi na ta način izgubili možnost normativnega urejanja področja, kar gre po ustavi ministrstvom.

preventive, ukrepanja in odpravljanja posledic nesreč. Eden ključnih izzivov v prihodnje je krepitev preventive, ki bistveno zaostaja za drugimi dejavnostmi VNDN, pa čeprav Državni zbor v vsakokratni nacionalni program VNDN zapiše, da je ta usmerjen v preventivo, ki je učinkovitejša in dolgoročno tudi cenejša od drugih oblik VNDN.

6.3.1 Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje in organiziranost varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na ravni regije

Uprava RS za zaščito in reševanje je organ v sestavi Ministrstva za obrambo, ki na podlagi 101. člena ZVNDN ter 13. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev opravlja upravne in strokovne naloge ZRP ter druge naloge VNDN, zato večji del pristojnosti, ki jih ZVNDN nalaga državi, kot svoje naloge izvršuje URSZR. Na podlagi ZVNDN so te naloge zlasti naslednje:

- izdeluje 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 CZ ter druge sile za ZRP ter zagotavlja pogoje za delo poveljnika, Štaba CZ Republike Slovenije ter državne in regijske komisije za oceno škode;
- spremlja in usklajuje organiziranje CZ ter drugih sil za ZRP;
- pripravlja programe in organizira ter izvaja izobraževanje in usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč;
- skrbi za tipizacijo sredstev za ZRP;
- oblikuje in vzdržuje državne rezerve materialnih sredstev za primer naravnih in drugih nesreč;

- določa smernice in daje mnenja za upoštevanje ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč ter zaščitnih ukrepov pri načrtovanju prostorskega urejanja, posegov v prostor in prostorskega razvoja v državnih, medobčinskih in občinskih prostorskih aktih z namenom, da se prepreči ali zmanjša posledice naravnih in drugih nesreč oziroma omogoči izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah.

V Doktrini zaščite, reševanja in pomoči (Vlada RS 2002, 5. pogl.) je zapisano, da se zaradi učinkovitega načrtovanja, vodenja in izvajanja nalog VNDN iz državne pristojnosti območje države organizira v določeno število geografsko zaokroženih enot – regij. S pojmom regija ZVNDN označuje geografsko, urbano ali kako drugače povezano območje dveh ali več lokalnih skupnosti, ki z vidika VNDN predstavlja celoto (ZVNDN 8. čl.). O regiji v sistemu VNDN torej govorimo kot o geografsko zaključenem območju, kateremu je prilagojena upravna, strokovna in operativna organiziranost zmogljivosti ter sil za učinkovito zaščito, reševanje in pomoč (ReNPVNDN 2. pogl.). Ne gre torej za politično teritorialno enoto, pač pa za dekoncentracijo ali administrativno decentralizacijo, ki je proces prenašanja izvrševanja državnih upravnih nalog na nižje ravni upravnega sistema (Kukovič 2009, 143).⁴⁰

Na ravni regij se z namenom pravočasnega odzivanja na nesreče organizirajo strokovne službe za zaščito in reševanje, organi za vodenje ZRP ter enote, službe in organi CZ, logistični centri oziroma druge operativne sestave. (Vlada RS 2002, 5. pogl.)

Na področju VNDN govorimo o modelu območnih enot oziroma izpostav. Gre za obliko organiziranosti, ko centralni organ določi naloge, ki se bodo izvajale teritorialno. Opravljanje nalog se tako zagotavlja v dislociranih enotah ministrstev oziroma organov v njihovi sestavi, v tem primeru poimenovanih izpostave (Zakon o državni upravi, 43. člen). Kot navajata Tičar in Rakar (2011, 217), sta prednosti tega modela ohranitev neposredne hierarhične vezi s centralnim organom in možnost prilagajanja organizacije specifikam posameznih nalog, na drugi strani pa so zato slabše izrabljeni viri in pogoste težave pri koordinaciji.

Na področju VNDN na ravni regij, ki so geografsko zaključena območja s prilagojeno upravno, strokovno in operativno organiziranostjo zmogljivosti ter sil za učinkovito ZRP, deluje 13

⁴⁰ Vseh nalog državne uprave ni možno ali ni primerno izvajati centralno, zato je državna uprava organizirana tudi teritorialno. Oblika upravne dekoncentracije naj bi upravo približala posameznemu subjektu, in sicer tako v prostorskem smislu, kot tudi v smislu boljšega poznavanja lokalnih razmer in problemov. S pravilno izvedeno dekoncentracijo se poveča učinkovitost in ekonomičnost izvajanja upravnih nalog. (Tičar in Rakar 2011: 217)

regijskih izpostav.⁴¹ Območja regij so bila določena na podlagi več kriterijev (geografskih, poselitvenih, urbanih in drugih značilnosti), predvsem pa je bil upoštevan vidik ogroženosti zaradi nesreč ter ocena možnosti za pravočasno in učinkovito ukrepanje ob najrazličnejših nesrečah. (Vlada RS 2005).

Z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo z organi v sestavi (Ministrstvo za obrambo 2011) so določene naslednje naloge, ki jih opravljajo izpostave URSZR:

- izvajanje strokovnih nalog ZRP ob nevarnostih in nesrečah na območju regij;
- izdelava ocene ogroženosti ter načrtov zaščite in reševanja na regijskem nivoju ter skrb za ažurnost podatkov in prilog;
- usklajevanje občinskih načrtov zaščite in reševanja;
- načrtovanje zaščitnih ukrepov in skrb za njihovo izvajanje;
- organiziranje in opremljanje regijskih enot in služb CZ ter skrb za njihovo usposabljanje;
- skrb za pripravljenost drugih sil za ZRP regijskega pomena;
- izvajanje nalog, povezanih z varstvom pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi;
- zagotavljanje pogojev za delo regijskega štaba CZ;
- nudenje strokovne pomoči občinam na območju regije;
- organiziranje delovanja regijskih informacijskih in logističnih centrov;
- razporejanje državljanov na dolžnost v CZ in v druge sile za ZRP;
- opravljanje strokovnih nalog za regijske komisije za ocenjevanje škode ob naravnih nesrečah.

V okviru izpostav so organizirani regijski centri za obveščanje (ReCO), ki spremljajo, obdelujejo in prenašajo klice v sili na klicno številko 112 za pomoč gasilcev, službe nujne medicinske pomoči oziroma pomoči drugih reševalnih služb ter aktivirajo sile za zaščito, reševanje in pomoč skladno z načrti zaščite in reševanja, načrti aktiviranja ter odločitvami pristojnih organov. Regijski centri za obveščanje, teh je v Sloveniji 13, zbirajo podatke s področja zaščite in reševanja, spremljajo in posredujejo informacije ter obvestila o naravnih in drugih nesrečah oziroma pretečih nevarnostih ter zagotavljajo neprekinjeno dežurstvo za sprejem, spremljanje in obdelavo reševalnih intervencij. Poleg tega je v njihovi pristojnosti preverjanje pripravljenosti in delovanje sistemov javnega in tihega alarmiranja, skrb za nemoteno delovanje radijskih zvez za

⁴¹ Izpostave URSZR Celje, Koper, Kranj, Krško, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Ptuj, Slovenj Gradec in Trbovlje. (URSZR 2015)

potrebe zaščite in reševanja ter opravljanje drugih nalog s področja opazovanja, obveščanja in alarmiranja. (Ministrstvo za obrambo RS 2011)

Izpostavo URSZR vodi vodja, ki je hierarhično podrejen generalnemu direktorju URSZR. Izpostave nimajo samostojnega finančnega in materialnega poslovanja, pač pa je ta vzpostavljen enotno na ravni URSZR.

Operativno-strokovno vodenje sil za ZRP na ravni regije izvajajo regijski poveljniki CZ, za strokovno pomoč pri vodenju ter za opravljanje drugih operativno-strokovnih nalog ZRP pa so organizirani štabi CZ. (ZVNDN 87. čl.)

Glede na predloge tako imenovane »pokrajinske zakonodaje« ter izhajajoč iz Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015 (1. pogl.) naj bi naloge in zmogljivosti sedanjih regijskih izpostav URSZR po ustanovitvi pokrajin prešle v njihovo pristojnost. V nadaljevanju podajam kratek pregled zadnjega predloga v zvezi z ustanavljanjem pokrajin ter nabor nalog s področja VNDN, ki bi prešle v pristojnost širše ravni lokalne samouprave – pokrajine.

6.4 Prenos nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na pokrajine

Regijo (tudi pokrajino) opredeljujemo kot vmesno raven med centralno oblastjo (državo) in ožjimi lokalnimi skupnostmi (občinami). Gre za lokalno samoupravno skupnost, ki svoje pristojnosti opravlja neodvisno od države in obsega območje dveh ali več občin.

Pokrajine ali regije kot širše samoupravne lokalne skupnosti v slovenski lokalni samoupravi določa ustava, in sicer kot drugo raven lokalne samouprave. Pred njeno spremembo leta 2006 je ustava določala, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše lokalne skupnosti in jih na ta način obravnavala kot obliko medobčinskega sodelovanja, kar pa bistveno odstopa od pokrajine kot avtonomne lokalne skupnosti. Občine namreč na ta način pokrajinam ne morejo zagotoviti avtonomnosti oziroma samoupravnosti, saj je lahko ustanoviteljica širših lokalnih skupnosti le država. (Šmidovnik 1998, 44)

Ustanovitev pokrajin brez predhodne spremembe ustave torej ni bila realna. Zakonodajalec je leta 2006 z ustavnim zakonom spremenil 143. člen, ki po novem določa, da se pokrajine

ustanovijo z zakonom, ki ga z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev sprejme Državni zbor. Čeprav za ustanovitev pokrajin ni bilo več pravnih ovir, v Sloveniji še vedno nimamo druge ravni lokalne samouprave oziroma regij.⁴²

Zadnji resen poskus oblikovanja širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji sega v leto 2008.⁴³ Na predlog Vlade je Državni zbor pokrajinsko zakonodajo obravnaval v dveh branjih, pred tretjo obravnavo predloga zakona pa je Državnemu zboru prenehal mandat, zato je bil zakonodajni postopek oktobra 2008 končan. (Državni zbor RS 2008b).

Po takratnem predlogu Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin (Državni zbor RS 2008a) naj bi se s 1. januarjem 2009 na pokrajine prenesle tudi pristojnosti v zadevah širšega lokalnega pomena in zadevah regionalnega pomena, ki se nanašajo na VNDN. S sprejetjem zakona bi bile pokrajine vključene v enovit sistem VNDN kot vmesni člen med občinami in državo. V zvezi s tem je zato predlog zakona vključeval spremembe ZVNDN, Zakona o varstvu pred požarom, Zakona o gasilstvu in Zakona o varstvu pred utopitvami.

Po predlogu zakona bi predsednik pokrajine imenoval poveljnika in štab CZ pokrajine, razberemo pa še nekatere druge pristojnosti pokrajine na področju VNDN: urejanje ZRP na svojem območju, sprejemanje programov ter izdelava ocene ogroženosti in načrtov zaščite in reševanja za nesreče, ki lahko prizadenejo več občin. Med nalogami je tudi usmerjanje in načrtovanje osebne in vzajemne zaščite ter ocenjevanje škode zaradi naravnih in drugih nesreč. Predvidena je bila tudi reorganizacija državnih sil za ZRP, ki so sedaj organizirane na ravni regij. Pokrajine bi v novi ureditvi organizirale, opremljale, usposabljele in vodile sile za ZRP ob nesrečah, ki prizadenejo dve ali več občin. Ustrezno vlogo in naloge bi imele pokrajine tudi na področju varstva pred utopitvami in varstva pred požarom in gasilstva, medtem ko bi morale gasilske organizacije svojo obliko organiziranosti prilagoditi pokrajinski organiziranosti.

Z uvedbo pokrajin bi se VNDN organiziralo namesto na dosedanjih dveh, na treh ravneh – občinski, pokrajinski in državni. Po predlogu Zakona o prenosu pristojnosti nalog v pristojnost

⁴² Haček (2005, 95) kot bistveni razlog, zakaj do dokončanja reforme lokalne samouprave še ni prišlo, navaja »odsotnost močnega in pristnega interesa za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena«, tako s strani lokalnih prebivalcev kot tudi samih občin.

⁴³ Pravzaprav je bil zadnji poskus obravnave predloga Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin izveden v začetku leta 2010. Decembra 2009 je namreč predlog zakona v zakonodajni postopek vložila skupina opozicijskih poslancev s prvopodpisanim Jožetom Tankom, vendar ga je Državni zbor v prvi obravnavi zavrnil kot neprimerne za nadaljnjo obravnavo.

regij iz leta 2008 bi bil pretežni del nalog, ki so jih sedaj opravljale regije kot dislocirane oziroma teritorialne enote URSZR, prenesen na pokrajine. (Državni zbor RS 2008a)

Kot je v obrazložitvi razlogov za sprejem pokrajinskih zakonov zapisala vlada (Vlada RS 2007), je osnovni cilj uvedbe pokrajin zlasti funkcionalna in fiskalna decentralizacija upravljanja na podlagi načela subsidiarnosti, pri čemer naj bi pokrajine naloge iz svoje pristojnosti opravljale samostojno, v skladu z ustavo in zakoni, na način, da so v korist svojih prebivalcev v skladu z načeli lokalne samouprave.

S predlaganim zakonom o financiranju pokrajin, ki je prav tako predstavljal del tako imenovanega paketa pokrajinske zakonodaje, naj bi dosegli naslednje cilje:

- zagotovitev sorazmernosti virov financiranja in pristojnosti pokrajin,
- uveljavitev finančne avtonomije pokrajin ter
- določitev ustreznih meril za zagotavljanje dodatnih sredstev iz državnega proračuna za zagotavljanje regionalnega razvoja. (Državni zbor RS 2007)

Kot navaja Haček (2003, 219), je temeljni cilj lokalne samouprave »čim večja samostojnost samoupravnih skupnosti pri njihovem delu in financiranju nalog« ter učinkovito upravljanje, s katerim se zagotavljajo kakovostne storitve za lokalno in regionalno prebivalstvo (Haček 2007, 27). Za kvalitetno in učinkovito upravljanje javnih nalog v njeni pristojnosti sta tako ključnega pomena avtonomija ter finančna samostojnost enot lokalne samouprave (Haček 2003, 219). Po Vlaju (2005, 37) naj bi pokrajine »zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo in blažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države v odnosu do šibkih občin.«

Status samoupravne lokalne skupnosti zagotavlja pokrajini finančno samostojnost, kar pomeni, da imajo pokrajine lastne vire financiranja, s katerimi na podlagi pokrajinskega proračuna samostojno upravljajo. Za razliko od navedenega so obstoječe regije na področju VNDN zgolj podaljšana roka države, ki nimajo ne politične ne finančne samostojnosti. Slednje kot slabost sistema prepoznavajo skoraj vsi intervjuvanci,⁴⁴ ki menijo, da je država tako rekoč predaleč od potreb lokalnega okolja, regija pa brez prave moči glede zagotavljanja bolj usklajenega razvoja občin.⁴⁵ Ustanovitev pokrajin bi glede na odgovore intervjuvancev vplivala pozitivno predvsem

⁴⁴ Več o tem v 8. poglavju.

⁴⁵ Kot zanimivost naj navedem razmišljanje novinarja Roberta Rakarja ob sprejemu Zakona o lokalni samoupravi (september 1994): »Pri nas smo zavestno izpustili pokrajino, ki je po mnenju nekaterih domačih strokovnjakov najbolj vitalen del lokalne samouprave. Opravi lahko največ operativnih nalog, hkrati pa tudi povezuje državo in

na skladnejši razvoj občin na področju ZRP ter boljšo preskrbljenost regij s potrebnimi silami in sredstvi, ki bi o tem samostojno odločale. Po drugi strani Božič (2016) opozarja, da bi uvedba pokrajin lahko imela nasprotne učinke od zgoraj navedenih, saj bi bila skrb za VNDN (enako kot v občinah) podvržena politični volji in (ne)naklonjenosti vsakokratne politične oblasti do tega področja.

Primerno se mi zdi izpostaviti dejstvo, da so pripravljalci tako ZVNDN kot tudi podzakonskih aktov na tem področju predpise vseskozi pripravljali v zavesti oblikovanja pokrajin in njihovo vsebino prilagajali možnosti ustanovitve le-teh. Nekateri predpisi celo zelo določno govorijo o prenosu določenih nalog ter prilagajanju organiziranosti morebitni bodoči vzpostavitvi pokrajin.⁴⁶

6.5 Naloge gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij

Gospodarske družbe so pomemben del sistema VNDN. V njem se namreč pojavljajo kot izvajalci gospodarskih javnih služb, pogodbeni izvajalci ZRP ali gospodarske organizacije, ki predstavljajo vir tveganja za nastanek nesreče.

Za gospodarske družbe velja, da jih lahko državni ali občinski organ določi za izvajanje nekaterih operativnih nalog ZRP, v kolikor imajo za ta namen zagotovljene ustrezne kadre, sredstva ali druge zmožljivosti. Tako določene pogodbene gospodarske organizacije imajo pravico do nadomestila nastalih stroškov pri opravljanju nalog in izvajanju potrebnih priprav, ki presegajo njihovo redno dejavnost.⁴⁷ (ZVNDN 75. čl.)

občino, ki sta si brez veznega člena predaleč. /.../ Slovenija se je tako odrekla najbolj produktivnemu delu javne uprave. Poslej bo skorajda nemogoče reševati probleme ljudi, ki presegajo občinske okvire /.../.« (Robert Rakar, Dnevnik, str. 5)

⁴⁶ Eden takšnih je denimo Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč (Ur. l. RS, št. 92/2007, 54/2009 in 23/2011), ki v 48. členu določa: (1) Po konstituiranju pokrajin Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje na pokrajine prenese tehnično reševalne enote iz 5. člena te uredbe, organizirane na ravni regij ter za te enote zagotovljeno opremo in sredstva. Na pokrajine se prenese tudi logistične centre iz 14. člena te uredbe, razen centra za požare v naravnem okolju in logističnih centrov v Kopru, Novi Gorici, Postojni, Kranju, Celju, Mariboru in Murski Soboti. (2) Po konstituiranju pokrajin Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje na pokrajine prenese tudi službe za podporo, ustanovljene za delovanje regijskih poveljnikov in štabov Civilne zaščite ter zaščitno in reševalno opremo ter orodja, namenjena za njihovo delovanje. (3) Poveljniki Civilne zaščite regij in regijski štabi Civilne zaščite prenehajo z delom z dnem, ko se konstituirajo pokrajinski poveljniki in štabi Civilne zaščite.

⁴⁷ V občinah se takšna pogodbeni razmerja najpogosteje vzpostavljajo za opravljanje nalog tehničnega reševanja oziroma reševanja iz ruševin ter različne podporne naloge, kot so zagotavljanje prehrane, nujnih prevozov ogroženih oseb, začasne nastanitve in podobno. Podatek je vzet iz analize ankete, opravljene med poveljniki CZ občin ter

Gospodarske družbe lahko z opravljanjem svoje dejavnosti predstavljajo obremenitev ali tveganja za okolje, nekatere celo zaradi možnosti večjih nesreč v obratih. Pravni okvir za preprečevanje večjih nesreč in zmanjšanje njihovih posledic za ljudi in okolje določa Zakon o varstvu okolja in na njegovi podlagi sprejeta Uredba o preprečevanju večjih nesreč in zmanjševanju njihovih posledic. Uredba predpisuje vrste in količine nevarnih snovi za uvrstitev in merila za razvrstitev med obrate večjega ali manjšega tveganja za okolje. Gospodarske družbe in organizacije, ki na svojem območju skladiščijo nevarne snovi v količinah, ki jih predpisuje uredba, ali ki v delovnem procesu uporabljajo, proizvajajo, prevažajo ali skladiščijo jedrske snovi, nafto in njene derivate ter energetske pline ali upravljajo velike infrastrukturne in druge sisteme, morajo izdelati oceno ogroženosti ter načrte zaščite in reševanja. Slednje določa 38. člen ZVNDN, kot tudi obveznost navedenih subjektov, da morajo na lastne stroške vzpostaviti in vzdrževati pripravljenost za ukrepanje, organizirati potrebne sile za reševanje in pomoč ter zagotoviti obveščanje in alarmiranje zaposlenih in okoliškega prebivalstva o nevarnostih. Gospodarske družbe ali organizacije, ki so zavezane k izdelavi načrtov, morajo občini in regiji posredovati vse podatke, ki so potrebni za izdelavo občinskih ali regijskih načrtov zaščite in reševanja. Načrti ali deli načrta, zaščitni ukrepi in naloge morajo biti praviloma usklajeni s temeljnim načrtom. (Uredba o izdelavi načrtov zaščite in reševanja 6. čl.)

6.6 Funkcija poveljnika Civilne zaščite

Poveljnik CZ je individualni organ vodenja v sistemu ZRP na sektorskem (krajevnem), občinskem (mestnem), regijskem in državnem nivoju. Naloga poveljnika je operativno-strokovno vodenje CZ in drugih sil za ZRP ob naravnih in drugih nesrečah na svojem območju. ZVNDN v 84. členu opredeli naslednje naloge poveljnika CZ:

- preverja intervencijsko pripravljenost sil in sredstev za ZRP;
- vodi ali usmerja ZRP ob naravnih in drugih nesrečah;
- skrbi za povezano in usklajeno delovanje vseh sil za ZRP;
- daje mnenja in predloge v zvezi s pripravami in delovanjem sil za ZRP ter mnenja in predloge za odpravo škode, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče;
- predlaga imenovanje štaba CZ.

javnimi uslužbenci na področju zaščite in reševanja v 27 primorskih občinah, vendar sklepam, da so pogodbeni razmerja podobno urejena tudi drugod po državi.

Na občinskem nivoju poveljnike imenuje župan, poveljnika CZ Republike Slovenije in regijske poveljnike pa imenuje Vlada.

Isti organi imenujejo tudi člane štabov CZ, ki se poleg občinskih, regijskih in štaba CZ Republike Slovenije lahko organizirajo tudi na nivoju gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij. Naloge štabov CZ so nudenje strokovne pomoči pri vodenju in opravljanje drugih operativno-strokovnih nalog ZRP (ZVNDN 87. čl.), njihovo delo pa poteka pod vodstvom poveljnika CZ ali njegovega namestnika, v kolikor je ta odsoten. Člani štaba se na predlog poveljnika imenujejo iz vrst strokovnjakov ter predstavnikov tistih organov, organizacij in služb, ki sodelujejo pri ZRP. Zakon o gasilstvu (11.c čl.) določa, da je član štaba tudi gasilski poveljnik občine, v regijskih štabih CZ in štabu CZ Republike Slovenije pa sodelujejo tudi predstavniki Policije in Slovenske vojske (ZVNDN 87. čl.).

Poveljnike in štabe CZ morajo imenovati tudi nekatere gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije z nad 100 zaposlenimi in organizacije, ki opravljajo bolnišnično dejavnost regijskega pomena, ter gospodarske družbe, ki upravljajo z infrastrukturnimi sistemi, kot so energetske, železniške, vodovodni in drugi oskrbni sistemi. (Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč 11. čl.)

Poveljniki CZ so za svoje delo odgovorni organu, ki jih je imenoval, kar pomeni, da je poveljnik CZ občine hkrati po horizontalni liniji odgovoren županu, po vertikalni pa regijskemu poveljniku CZ. Problematiko dvojne odgovornosti bom nekoliko podrobneje opisala v 7. poglavju, ki obravnava vlogo občine v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Ob tako obsežnih pooblastilih, ki poveljniku CZ v primeru, ko ni mogoče na drug način zavarovati ljudi in premoženja ter zagotoviti izvajanja ZRP,⁴⁸ omogočajo celo poseg v ustavno zagotovljene pravice, se pojavi vprašanje statusa poveljnika CZ ter načina imenovanja oziroma izbire kompetentne osebe. ZVNDN, niti drug podzakonski predpis ne določa nobenega posebnega pogoja, ki bi ga moral izpolnjevati kandidat za imenovanje na funkcijo poveljnika CZ (npr. izkušnje na področju VNDN, poznavanje sistema VNDN), niti obsega usposabljanja in

⁴⁸ 85. člen ZVNDN določa posebna pooblastila poveljnika CZ, ki ima med vodenjem ZRP pravico in celo dolžnost odrediti na primer umik ljudi, živali in premoženja iz ogroženih objektov in območij, vstop v stanovanje, uporabo tujega prevoznega sredstva za prevoz poškodovanih oseb, obvezno sodelovanje državljanov pri reševanju v skladu z njihovimi sposobnostmi in sredstvi, ki so primerna za reševanje, uporabo tujega zemljišča za izvajanje ZRP, porušitev objekta oziroma posek drevja in podobno.

izobraževanja in nenazadnje niti ne preverja dejanskega znanja ali dosežene ravni usposobljenosti.

7 OBČINA V SISTEMU VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI

7.1 Pristojnosti občine na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Uvajanje lokalne samouprave je bila ena najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v Republiki Sloveniji po osamosvojitvi (Brezovšek in Kukovič 2012, 113). Korenite spremembe sistema lokalne samouprave so odsevale tudi v določbah novega ZVNDN, saj se je vloga države močno zmanjšala, naloge na področju VNDN pa v veliki meri prenesle na občine. Prišlo je do decentralizacije sistema VNDN, pri kateri se je težišče izvajanja nalog VNDN preneslo na lokalne skupnosti (Kopač in drugi 2004, 100).

Ustrezno urejen sistem lokalne samouprave omogoča večjo učinkovitost javnih služb, kot če bi se te izvajale na centralni – državni ravni. Že prej opisano načelo subsidiarnosti določa, da občina opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena, s čimer se »javni sektor s svojimi storitvami približuje prebivalcem na lokalni ravni in jim omogoča bolj učinkovito urejanje njihovih lokalnih potreb« (Djurić Drozdek in Bojnec 2010, 33). Avtonomija lokalnim oblastem omogoča razvijanje lastnih instrumentov politike, ki jih prilagajajo specifičnim razmeram in potrebam na svojem območju. Poleg tega je na lokalni ravni bistveno učinkovitejše koordiniranje različnih vzporednih politik in dejavnosti za doseganje ciljev ter omogočena višja stopnja participacije ljudi pri odločanju o javnih zadevah. (Ministrstvo za javno upravo 2015, 3)

Iz navedenega je torej jasno, da je javne naloge pomembno izvajati na čim nižji ravni in čim bližje ljudem. Lokalno okolje in njegove potrebe namreč najboljše pozna in jih usklajuje lokalna oblast sama, kar je pomembno tudi z vidika uresničevanja potrebe po varnosti. Slednje je bilo zagotovo glavno vodilo, da je ZVNDN kot težišče organizacijskih, tehničnih in drugih priprav na zaščito, reševanje in pomoč določil občine.

Vloga občin v sistemu VNDN je bistvenega pomena, saj jim ZVNDN nalaga največji del nalog in pristojnosti, ki pa za svoje izvrševanje potrebujejo materialne vire. Kot navajata Djurić Drozdek in Bojnec (2010, 17), mora biti financiranje občin »usklajeno z načelom sorazmernosti sredstev s pristojnostmi oziroma nalogami.«

ZVNDN občino postavi v težišče sistema VNDN, ko v 37. členu določa, da občina ureja in izvaja VNDN na svojem območju, in nadalje našteva njene pristojnosti:

- urejanje sistema zaščite, reševanja in pomoči v občini v skladu z zakonom;
- spremljanje nevarnosti, obveščanje in alarmiranje prebivalstva o pretečih nevarnostih;
- zagotavljanje elektronskih komunikacij za potrebe zaščite, reševanja in pomoči v skladu z enotnim informacijsko komunikacijskim sistemom;
- načrtovanje in izvajanje zaščitnih ukrepov;
- izdelava ocen ogroženosti ter načrtov zaščite in reševanja;
- organiziranje, razvijanje ter vodenje osebne in vzajemne zaščite;
- organiziranje, vodenje in izvajanje zaščite, reševanja in pomoči na območju občine;
- določanje, organiziranje in opremljanje organov, enot in služb CZ ter drugih sil za ZRP v občini;
- zagotavljanje nujnih sredstev za začasno nastanitev v primeru naravnih in drugih nesreč;
- določanje in izvajanje programov usposabljanja občinskega pomena;
- usklajevanje načrtov in drugih priprav za zaščito, reševanje in pomoč s soslednjimi občinami in državo;
- zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje ter odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč;
- določanje organizacij, ki so posebnega pomena za zaščito, reševanje in pomoč v občini;
- mednarodno sodelovanje na področju zaščite, reševanja in pomoči v skladu s tem zakonom.

V okviru nalog in pooblastil, ki jih imajo na področju VNDN, v nadaljevanju izpostavljam župana, občinski svet, poveljnika CZ občine in občinsko upravo ter podajam kratek pregled njihovih pristojnosti.

7.1.1 Župan

Iz 33. člena Zakona o lokalni samoupravi izhaja, da občino predstavlja in zastopa župan. Župan predstavlja občinski svet, ki je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine, ter sklicuje in vodi njegove seje. Obenem župan skrbi za izvajanje vseh odločitev občinskega sveta. Župan ima izključno pristojnost predlagati občinskemu svetu v sprejem proračun občine, ki je hkrati finančni in programski dokument. Občinski svet na predlog župana obravnava in sprejema odloke in druge akte iz svoje pristojnosti. (Zakon o lokalni samoupravi 33. čl.)

Na področju VNDN župan, v njegovi odsotnosti pa podžupan, izvaja zakonsko in v statutu predpisane naloge in izvirna pooblastila, zato ima najpomembnejšo vlogo pri urejanju zadev s področja VNDN. Županove pristojnosti in naloge obsegajo vse od načrtovanja do sanacije posledic nesreč. Prvenstveno so županove naloge in pooblastila naslednja: skrbi za izvajanje priprav za VNDN, sprejme načrte zaščite in reševanja, določi vrsto in obseg sil za zaščito, reševanje in pomoč, skrbi za izvajanje ukrepov za preprečitev in zmanjšanje posledic naravnih in drugih nesreč, skrbi za obveščanje prebivalcev o nevarnostih, stanju varstva in sprejetih zaščitnih ukrepih. V njegovi pristojnosti je vodenje ZRP ter odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč. Za operativno-strokovno vodenje ZRP ob naravnih in drugih nesrečah župan imenuje poveljnika CZ občine ter po potrebi sektorske in krajevne poveljnike in štabe CZ. (ZVNDN 98. čl.)

Za izvajanje ukrepov ZRP lahko župan določi gospodarske družbe, zavode in druge organizacije z območja občine, ki imajo ustrezne kadre, sredstva in druge zmogljivosti, da opravljajo določene operativne naloge zaščite in reševanja. V posebnih primerih lahko odredi sprejem in oskrbo ogroženih prebivalcev in njihov začasni sprejem v stanovanjske hiše. (ZVNDN 62. in 75. čl.)

Škodo ob naravni ali drugi nesreči na območju občine ocenjujejo komisije, ki jih imenuje župan izmed strokovnjakov na posameznih področjih. (ZVNDN 97.a čl.)

7.1.2 Občinski svet

Pristojnosti občinskega sveta kot najvišjega organa odločanja v občini izhajajo iz vloge občine kot glavnega nosilca VNDN na lokalnem nivoju. Občinski svet skladno s pristojnostmi sprejme proračun občine, s katerim se zagotavljajo sredstva za financiranje oziroma izvajanje nalog VNDN (Brezovnik 2015, 166). Poleg tega pa sprejme program in letni načrt VNDN ter odloča o zagotavljanju sredstev za odpravljanje posledic nesreč (Ušeničnik 2002, 494). Med pomembnejše občinske akte, ki jih prav tako sprejema občinski svet, sodijo prostorski načrti, saj ima urejanje prostora velik vpliv na zmanjševanje ogroženosti pred nesrečami in na ukrepanje v primeru le-teh.

7.1.3 Poveljnik CZ občine

Če predpostavljamo, da je težišče pripravljenosti in odzivanja na nesreče v občinah, je ena ključnih oseb v sistemu ZRP poveljnik CZ občine.

ZVNDN v 82. členu določa, da enote, službe in druge operativne sestave društev ter drugih nevladnih organizacij oziroma gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij, ki sodelujejo pri ZRP, vodijo samostojno njihovi vodje (poveljniki), in sicer skladno s pravili stroke in predpisi.⁴⁹ V primeru naravnih in drugih nesreč velikih razsežnosti, ko naloge ZRP izvaja več enot, služb ali operativnih sestav, oziroma če je aktivirana CZ, pa vodja intervencije vodi intervencijo skladno z usmeritvami poveljnika CZ občine ter štaba CZ občine (ZVNDN 82. čl.).

Če je za zaščito, reševanje in pomoč ob naravni ali drugi nesreči potrebna pomoč v silah in sredstvih iz sosednje občine, lahko poveljnik CZ občine ali vodja intervencije zaprosi sosednjo občino za takšno pomoč (ZVNDN 14. čl.). V kolikor sile in sredstva še vedno ne zadostujejo za obvladovanje nesreče, lahko poveljnik CZ občine ali vodja intervencije preko centra za obveščanje zaprosi za pomoč v silah in sredstvih iz regije ali države pristojnega regijskega poveljnika CZ oziroma poveljnika CZ Republike Slovenije.

Poveljnik CZ občine ob nesreči oziroma kriznem dogodku sodeluje z vodjo intervencije, odloča o aktiviranju sil ZRP, razporeja naloge in usmerja sile pri njihovem delovanju, zahteva oziroma zagotavlja pomoč v silah in sredstvih ter nadzoruje izvajanje nalog in razmere na prizadetem območju.

Kot je bilo že predhodno navedeno, izvaja poveljnik CZ operativno strokovno vodenje sil za ZRP in je za svoje delo odgovoren organu, ki ga je imenoval (v primeru občine je to župan) ter nadrejenim poveljnikom – regijskemu poveljniku CZ in poveljniku CZ Republike Slovenije. Tretji odstavek 98. člena ZVNDN določa: »Poveljnik Civilne zaščite občine je za svoje delo odgovoren županu in regijskemu poveljniku Civilne zaščite zlasti za uresničevanje usmeritev ali odločitev za izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči, ki jih sprejme regijski oziroma njemu nadrejeni poveljnik Civilne zaščite v skladu s svojimi pristojnostmi.«

⁴⁹ Gasilske enote čedalje bolj postajajo splošne reševalne službe, zato intervencije na območju občine običajno vodi poveljnik gasilske enote, na območju katere je nastala nesreča (vodja intervencije), skladno z zakonom in pravili gasilske službe.

Navedena določba zakona je bila dodana z ZVNDN-A, v postopku sprejemanja zakona pa je imela nanjo pripombo Skupnost občin Slovenije. Določba naj bi bila sporna z vidika avtonomnosti občine, ki ji jo zagotavlja Zakon o lokalni samoupravi, zato je Skupnost občin Slovenije predlagala njeno preoblikovanje. Poveljnik CZ občine bi bil po njihovem predlogu odgovoren zgolj županu, v primeru nesreč širšega obsega ter aktiviranja regijskih in državnega načrta zaščite in reševanja pa bi se usklajeval z regijskim poveljnikom CZ. (Skupnost občin Slovenije 2005)

Zaradi enakih pomislekov v zvezi z ogrožanjem pravice občin do samostojnega urejanja lokalnih zadev, ki zadevajo samo prebivalce občine, je bila navedena določba tudi predmet presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije,⁵⁰ ki je zahtevo za oceno ustavnosti zavrnilo, saj občini, ki sta oceno ustavnosti podali, nista izkazali, da bi bile z izpodbijano določbo ZVNDN-A ogrožene pravice lokalne skupnosti ali da posega v njun ustavni položaj. Ustavno sodišče Republike Slovenije (2008) je dilemo razrešilo z naslednjim pojasnilom razmerja:

»V izpodbijani določbi ZVNDN-A je sporna določitev odgovornosti poveljnika CZ občine regijskemu poveljniku CZ. Vendar pa izpodbijana norma navezuje sporno linijo odgovornosti na uresničevanje usmeritev in odločitev, ki jih sprejmeta regijski oziroma njemu nadrejeni poveljnik CZ. Gre torej za naloge, ki se nanašajo na širše območje, kot je območje občine, in zato ne zadevajo samo posamezne občine in njenih prebivalcev. Glede na to ne sodijo med lokalne zadeve, ki so po prvem odstavku 140. člena Ustave v izvirni pristojnosti občine in zato ne morejo ogrožati ustavnega položaja in pravic lokalnih skupnosti.«

Po izkušnjah intervjuvancev (vodje Izpostav URSZR, predstavnik SOS, regijska gasilska poveljnika) so težave zaradi dvojne odgovornosti poveljnika CZ občine v praksi zelo redke, priznavajo pa, da bi v primeru samovolje poveljnika CZ občine, ki ne bi upošteval usmeritev nadrejenega poveljnika CZ, lahko nastale precej neugodne razmere, ki bi ovirale učinkovito izvajanje nalog ZRP. Na drugi strani pa glede odnosa med županom in poveljnikom CZ občine Grošelj (2003/2004, 229-230) zaznava, da je za odločanje na lokalni ravni značilna prevlada neformalnih oblik odločanja ter opozarja na prevladujoč položaj župana, ki je lahko

⁵⁰ Zahtevo za oceno ustavnosti drugega odstavka 40. člena ZVNDN-A (sedaj tretji odstavek 98. člena ZVNDN) sta podali Občina Izola in Občina Idrija. (Ustavno sodišče Republike Slovenije 2008)

problematičen, saj se lahko preveč neposredno vključuje v delo poveljnika in s tem onemogoča njegove strokovne odločitve.

Sicer pa so sogovorniki v intervjujih nejasnost razmejitve odgovornosti med poveljnikom CZ občine in regijskim poveljnikom CZ iz tretjega odstavka 98. člena ZVNDN izpostavili kot temeljno pomanjkljivost ZVNDN. V praksi je odprto vprašanje, ki si ga pogosto zastavljajo tako javni uslužbenci za zaščito in reševanje v občinskih upravah kot tudi poveljniki CZ občin: kdaj nastopi trenutek, ko bi moral svojo funkcijo nastopiti regijski poveljnik CZ. ZVNDN namreč v tem delu ni dovolj jasen, zato bi pričakovali, da bo pogoje, kdaj operativno-strokovno vodenje CZ in drugih sil za ZRP prevzame regijski poveljnik CZ oziroma poveljnik CZ Republike Slovenije, natančneje določil podzakonski predpis ali operativni dokumenti, kot so načrti zaščite in reševanja.

Na tem mestu velja omeniti še pričakovanja intervjuvancev glede poveljnikov CZ občine. Ti so si soglasni, da je na funkcijo poveljnika CZ občine pomembno imenovati osebo, ki je strokovno usposobljena, dobro pozna delovanje sistema ZRP, se zaveda svojih odgovornosti ter uživa zaupanje župana. Čeprav sogovorniki omenjajo primere, ko se župani ne zavedajo svoje odgovornosti v sistemu VNDN in na funkcijo poveljnika CZ občine imenujejo osebe po »politični liniji« in brez ustreznih kompetenc, se največkrat kasneje (v primeru nesreče) izkaže, da gre za eno najpomembnejših funkcij v občini. Med vsemi dejavniki uspešnosti delovanja sistema VNDN na ravni občine pa sogovorniki največjo težo pripisujejo prav županovemu dojemanju odgovornosti za izvajanje priprav za VNDN, ki jo pogosto opredelijo kot njegovo naklonjenost temu področju. Zavedanje tveganj oziroma ogroženosti pred naravnimi in drugimi nesrečami ter potrebe po silah in sredstvih za ZRP je namreč ključnega pomena za zagotavljanje primerne (strokovnega) kadra ter zadostnih finančnih sredstev, ki zagotavljajo primerno izvajanje nalog za organiziranje VNDN na ravni občine.

7.1.4 Občinska uprava

Za celovito in strokovno obravnavo VNDN je potreben interdisciplinarni dostop. Organizacija občinske uprave je navadno določena z aktom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave. Občinska uprava ne glede na obliko organiziranosti lahko aktivno sodeluje in izvaja naloge iz svoje pristojnosti na področjih preventive, urejanja prostora, zaščitnih ukrepov ter odpravljanju posledic in obnove.

Javni uslužbenec za zaščito in reševanje v občini nastopa v vlogi koordinatorja različnih občinskih služb in skrbi predvsem za izdelavo ocene ogroženosti, izdelavo načrtov zaščite in reševanja, vodenje zbirk podatkov, vodenje evidenc materialnih sredstev, vodenje upravnih postopkov, kadrovskoopolnjevanje enot in služb in opravlja druge administrativne, upravne in strokovne naloge. Poleg tega lahko podaja predloge rešitev, ki se nanašajo na prostorsko urejanje občine za potrebe zaščite in reševanja.

V zvezi z opravljanjem nalog na področju zaščite in reševanja se v praksi kažejo velike kadrovske težave. Zaradi majhnosti občin s posledično majhnimi občinskimi upravami le-te ne morejo imeti strokovnjakov za vsa področja, ki so v pristojnosti občin. Področje zaščite in reševanja je, kot lahko razberemo iz odgovorov nekaterih občin na vprašanje glede urejenosti področja CZ in požarne varnosti v občini (Skupnost občin Slovenije 2014) najpogosteje zgolj eno od področij, ki ga pokriva javni uslužbenec občinske uprave, ki sicer opravlja še dela in naloge na drugih delovnih področjih. Po podatkih Skupnosti občin (prav tam) imajo običajno le mestne občine svojo službo za zaščito in reševanje, v kateri je zaposlen najmanj en javni uslužbenec, najpogosteje pa več. Večje občine (do 20.000 prebivalcev) s pomembnim urbanim, industrijskim ali trgovskim središčem imajo navadno zaposlenega javnega uslužbenca samo za to delovno področje, medtem ko javni uslužbenci v manjših občinah (do 10.000 prebivalcev) opravljajo naloge na področju zaščite in reševanja zgolj kot eno izmed številnih drugih delovnih nalog. Gre bolj kot ne za »kampanjsko« delo, ki ne omogoča kontinuiranega dela in razvoja na tem področju. V majhnih občinah (do 5.000 prebivalcev) večinoma sploh nimajo zaposlenih javnih uslužbencev za področje zaščite in reševanja, pač pa naloge na tem področju opravljajo zunanji strokovnjaki.

Glede na to, da gre na področju VNDN za naloge trajnega značaja, je v primeru manjših občin (ki zaradi omejenih finančnih virov ne morejo zaposliti strokovnjaka, ki bi opravljal zgolj dela in naloge na področju zaščite in reševanja) v smeri racionalizacije smiselno organizirati skupno službo za opravljanje nalog na področju ZVNDN za več občin. Takšno rešitev dopušča tudi 37. člen ZVNDN.

8 OCENA STANJA SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI S POUDARKOM NA SODELOVANU Z REGIJO: PRIMERI PRIMORSKIH OBČIN

8.1 Okvir proučevanja

Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (3.1.1 pogl.) VNDN opredeli kot »celovito, interdisciplinarno dejavnost, povezano v normativno, organizacijsko in funkcionalno samostojen in enoten sistem, ki deluje v miru in vseh drugih spremenjenih razmerah, tudi v izrednem in vojnem stanju.« Gre za skupek preventivnih, zaščitnih in reševalnih, sanacijskih in drugih dejavnosti, ki jih organizirajo država in občine z namenom prispevati k večji varnosti ljudi, premoženja, kulturne dediščine in okolja pred nevarnostmi naravnih in drugih nesreč (Ušeničnik 2002, 462). Sistem je torej kompleksen, sestavljen iz množice različnih dejavnosti, zato za svoje uspešno delovanje zahteva ustrezno koordiniranje med njimi.

Kot enoten in celovit sistem deluje predvsem na dveh ravneh – države in občin, pri čemer imamo v vmesnem prostoru organizirane izpostave na geografsko zaključenih območjih, ki jih v sistemu VNDN poimenujemo regije. Gre za dekoncentracijo nalog na področju VNDN, ki jih država prenaša na nižjo raven upravnega sistema. Težišče organiziranja in delovanja sistema VNDN je sicer v občinah, regijske Izpostave URSZR pa predstavljajo stičišče odnosa država – občine.

Na podlagi študije primerov kriznega upravljanja in vodenja v izbranih kriznih primerih Malešič (2004b, 409) ugotavlja, da je v primeru manjših (lokalnih) nesreč, ki jih je moč obvladovati z lokalnimi dejavniki, organizacijsko sodelovanje med akterji veliko boljše kot v primeru večjih nesreč, pri kateri sodelujejo še drugi (regijski in državni) akterji. Malešič (2008, 116) poleg tega na podlagi izkušenj in empiričnih raziskav še ugotavlja, da najšibkejšo točko kriznega načrtovanja in ukrepanja v Sloveniji predstavlja prav nizka stopnja koordiniranosti različnih akterjev kriznega upravljanja in vodenja.⁵¹ V zvezi z navedenim sem za središče proučevanja izbrala odnos med občino in regijo. Tega sicer obravnavam v omejenem obsegu (območje treh regijskih izpostav URSZR, ki skupno obsega 27 občin), saj bi proučevanje vseh enot sistema

⁵¹ Malešič (2004a, 14) po Boinu in 't Hartu pojem krizno upravljanje in vodenje opredeli kot »oblikovanje postopkov, dogovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize in obsega organizacijo, priprave, ukrepe in razporeditev virov za njeno obvladovanje.« Ključne značilnosti kriznega upravljanja in vodenja so organizacijski kaos, v katerem se odvija, pritisk množičnih občil, stresne razmere in pomanjkanje natančnih informacij.

presešlo okvire magistrskega dela, ob upoštevanju, da v njej poskušam predstaviti tudi proces nastajanja normativnega okvira, v katerem sistem VNDN deluje.

Ocena stanja sistema VNDN, ki jo podajam v nadaljevanju, temelji predvsem na izkušnjah in znanju sogovornikov, ki so podali svoj (subjektivni) pogled na organizacijo in delovanje sistema VNDN. Te sem pridobila s pomočjo dveh ločenih anonimnih spletnih anketnih vprašalnikov (v prilogi magistrske naloge) za javne uslužbence na področju zaščite in reševanja v občinah ter za poveljnike CZ občin. Oboje sem predhodno telefonsko nagovorila in tudi na ta način pridobila precej informacij oziroma njihove ocene delovanja sistema. Vpogled v stanje sistema in znotraj njega odnosa med občino in regijo sem na ravni regije pridobila s pomočjo intervjujev z vodji regijskih izpostav URSZR v Kopru (mag. Zvezdan Božič), Novi Gorici (mag. Samuel Kosmač) in Postojni (Albert Trobec), ki so, razen v primeru Postojne,⁵² hkrati tudi regijski poveljniki CZ. Razgovor na to temo sem opravila tudi s poveljnikom CZ Republike Slovenije, Srečkom Šestanom. Oceno stanja sistema VNDN in odnosa med občinami in regijo je v intervjuju podal tudi Damjan Barut, predsednik Komisije za zaščito in reševanje pri Skupnosti občin Slovenije, z vidika »neodvisnih opazovalcev« pa sem v raziskavo vključila tudi regijska gasilska poveljnika Obalno-kraške (Marko Adamič) in Severnoprimske regije (Stanko Močnik) ter Bogdana Zorattija, nekdanjega svetovalca za zaščito in reševanje v Mestni občini Nova Gorica in dobitnika Kipca CZ za posebne zasluge in izjemne dosežke pri delu na področju VNDN. Odgovori na vprašanja, ki sem jih intervjuvancem zastavila osebno ali po elektronski pošti, so v prilogi magistrskega dela.

Obravnavano območje obsega 27 slovenskih občin (od tega dve mestni občini) na površini 4.828 km², v katerih prebiva 283.459 prebivalcev v 956 naseljih. V nadaljevanju podajam tabelarni pregled površine, števila prebivalcev ter števila naselij posameznih občin, vključenih v raziskavo.

⁵² V primeru Izpostave v Postojni so odgovore na vprašanja skupaj podali regijski poveljnik CZ (Štefan Majcen), vodja izpostave (Albert Trobec) ter svetovalec za zaščito in reševanje, zaposlen v izpostavi (Darko Škerjanc).

Tabela 8.1: Pregled občin v Izpostavi URSZR Nova Gorica

		Število naselij	Število prebivalcev	Površina (v km ²)
	URSZR, IZPOSTAVA NOVA GORICA	398	118.148	2.327
	OBČINA			
1.	Vipava	20	5.608	107
2.	Ajdovščina	45	18.959	245
3.	Miren Kostanjevica	15	4.826	63
4.	Nova Gorica	44	31.787	280
5.	Šempeter-Vrtojba	2	6.280	15
6.	Brda	45	5.622	72
7.	Kanal	35	5.502	147
8.	Tolmin	72	11.385	382
9.	Bovec	13	3.134	367
10.	Cerkno	30	4.687	132
11.	Idrija	38	11.926	294
12.	Renče-Vogrsko	6	4.297	30
13.	Kobarid	33	4.135	193

Vir: Skupnost občin Slovenije.

Tabela 8.2: Pregled občin v Izpostavi URSZR Postojna

		Število naselij	Število prebivalcev	Površina (v km ²)
	URSZR, IZPOSTAVA POSTOJNA	433	77.466	2.116
	OBČINA			
1.	Bloke	45	1.545	75
2.	Hrpolje-Kozina	39	4.325	195
3.	Divača	31	3.953	145
4.	Sežana	64	13.090	217
5.	Komen	35	3.560	103
6.	Ilirska Bistrica	64	13.719	480
7.	Pivka	29	6.039	223
8.	Loška Dolina	21	3.866	167
9.	Cerknica	65	11.387	241
10.	Postojna	40	15.982	270

Vir: Skupnost občin Slovenije.

Tabela 8.3: Pregled občin v Izpostavi URSZR Koper

		Število naselij	Število prebivalcev	Površina (v km ²)
URSZR, IZPOSTAVA KOPER		125	87.845	385
	OBČINA			
1.	Piran	11	17.857	45
2.	Izola	9	15.867	29
3.	Koper	104	50.902	303
4.	Ankaran	1	3.219	8

Vir: Skupnost občin Slovenije.

8.2 Analiza odgovorov in ocena stanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Spletni anketni vprašalnik za javne uslužbence na področju zaščite in reševanja, ki je obsegal 64 vprašanj tako odprtega, zaprtega kot tudi kombiniranega tipa, je v celoti izpolnilo 20 uslužbencev občinskih uprav (v nadaljevanju JU), en vprašalnik je bil delno uporaben. V primeru poveljnikov CZ občine (anketni vprašalnik je obsegal 57 vprašanj odprtega, zaprtega in kombiniranega tipa) je bilo 18 takih, ki so vprašalnik izpolnili v celoti, eden je bil glede na kakovost odgovorov delno uporaben. Velja omeniti, da ena od obravnavanih občin nima imenovanega poveljnika CZ, v 5 primerih od 20 pa javni uslužbenec na področju zaščite in reševanja hkrati opravlja tudi funkcijo poveljnika CZ občine, kar kot najustreznejšo rešitev v zvezi z imenovanjem poveljnika CZ občine zagovarja tudi Šestan (2016).

Splošni podatki

V občinskih upravah je zaposlenih med 2 (Ankaran) in 145 (MO Koper) javnih uslužbencev, med katerimi samo dva opravljata dela in naloge izključno na področju zaščite in reševanja (v obeh mestnih občinah). Skoraj 60 % vprašanih je mnenja, da se zaradi preobremenjenosti z drugimi delovnimi področji premalo posvečajo področju zaščite in reševanja. Glede vprašanja, ali se jim zdi, da njihovi nadrejeni dajejo prednost ostalim področjem pred področjem zaščite in reševanja, jih približno polovica ne more oceniti, preostali pa so v enakem deležu odgovorili pritrdilno oziroma nikalno.

Glede normativne ureditve in načrtovanja v občinah, bi lahko stanje ocenili kot dobro. Vseh 20 občin ima sprejeto oceno ogroženosti pred naravnimi in drugimi nesrečami. Med njimi samo ena nima sprejetih načrtov zaščite in reševanja, 10 med njimi jih ima sprejet odlok o VNDN, 15 načrt varstva pred požarom, 5 pa jih ima sprejet program VNDN. Da je načrtovanje na področju VNDN ustrezno, meni 60 % JU, čeprav je na vprašanje, ali bi morale imeti občine pri načrtovanju več avtonomije pritrdilni odgovor izbralo 65 % vprašanih. Da so pri usklajevanju občinskih načrtov zaščite in reševanja z regijskimi imeli težave, navaja 40 % vprašanih. Problematične so predvsem rešitve, ki jih državni ali regijski organi v svojih načrtih sprejmejo brez sodelovanja občin. Takšna praksa pomeni, da je občinski načrt, kljub temu, da bi načrtovanje moralo izhajati iz značilnosti in zmožnosti temeljnega okolja (lokalna raven), težko uskladiti z regijskim, kot to določajo predpisi. Anketiranci tudi opozarjajo, da načrti, ki morajo

vsebovati natančno določene vsebinske sklope skladno z določbami uredbe, vsebujejo preveč podatkov in zato postanejo »neoperativni«.

Preventivno delovanje občine je velika večina ocenila kot srednje dobro, dobro ali zelo dobro. Večina (65 %) jih tudi meni, da je najpomembnejši dejavnik, ki ovira večjo aktivnost občin pri preventivnih dejavnostih, omejen obseg finančnih sredstev, kot druge dejavnike pa naštevajo še neizpolnjevanje obveznosti države, težave zaradi preobremenjenosti zaposlenih, lastništvo zemljišč in dejstvo, da so prioritete župana glede zagotavljanja finančnih sredstev drugje. Preventivno in samozaščitno dejavnost oziroma pripravljenost na nesreče med občani in drugimi subjekti (podjetja, zavodi, druge organizacije) JU ocenjujejo kot srednje dobro, poveljniki pa v velikem deležu kot slabo.

Na področju sil in sredstev za ZRP več kot polovica vprašanih meni, da način zagotavljanja na podlagi državljske dolžnosti ni primeren, pri čemer je 80 % anketirancev vsaj občasno že imelo težave pri popolnjevanju enot, služb in organov CZ, ki temeljijo na državljski dolžnosti.

Med 20 občinami je 17 takšnih, ki imajo za opravljanje določenih operativnih nalog ZRP sklenjene pogodbe z gospodarskimi družbami in drugimi organizacijami, in sicer na naslednjih področjih: tehnično reševanje, zagotavljanje prehrane, reševanje iz vode, prevozi, začasna nastanitve, geološke storitve, RKB zaščita, logistična podpora. Stanje opremljenosti enot je 7 občin ocenilo kot srednje dobro, po 2 občini menita, da je slabo oziroma zelo dobro, 4 zadovoljivo, 5 pa dobro. Med poveljniki je več takšnih, ki stanje ocenjujejo kot slabo, na drugi strani tudi več takšnih, ki se jim zdi stanje dobro. Tri četrtine vprašanih JU (in samo 47 % poveljnikov) je ocenilo, da občina za opremljanje enot, služb in organov CZ zagotavlja premalo sredstev. Občine za primere večjih nesreč razpolagajo z naslednjimi materialnimi sredstvi: protipoplavne vreče, pesek za polnjenje le-teh, agregati, potopne črpalke, ponjave za prekrivanje, šotori, ležišča, odeje, razvlaževalci zraka in motorne žage. Od 21 JU, ki so odgovorili na vprašalnik, jih 15 nima podatkov o tem, s katerimi materialnimi sredstvi, za katere lahko v primeru potrebe zaprosijo občine, razpolaga regija. Podatek o tem ima samo ena občina, 5 pa jih delno pozna vsebino zalog materialnih sredstev regije. Seznanjenost je nekoliko boljša med poveljniki, saj 4 poznajo, 9 pa jih delno pozna vsebino regijskih materialnih zalog.

Za zagotavljanje pripravljenosti in učinkovito ukrepanje v primeru naravnih in drugih nesreč so po mnenju vprašanih najpomembnejši naslednji dejavniki (rangirano): opremljenost sil za ZRP

(70 %), usposobljenost sil za ZRP (65 %), medsebojno poznavanje in usklajeno delovanje izvajalcev ZRP (55 %), ustrezne zaloge materialnih sredstev (30 %), sprejeti načrti zaščite in reševanja (20 %).

Funkcijo poveljnika CZ v 5 občinah opravlja JU na področju zaščite in reševanja, v eni občini drugi javni uslužbenec občinske uprave, v 12 primerih pa zunanji sodelavec. Za poveljnike so imenovane osebe različnih izobrazbenih profilov, nekateri so zaposleni v vojski oziroma MORS, na področju varstva pri delu, gasilski zvezi, pa tudi gradbeništvu in komerciali. V 13 občinah poveljnik za opravljanje funkcije prejema nekakšno plačilo (sejnina ali podjemna pogodba), v preostalih pa nobenega nadomestila. Od 19 poveljnikov jih 15 meni, da za svoje delo niso primerno nagrajeni, kljub temu pa jih je 14 med njimi motiviranih za svoje delo. Poveljniki so v glavnem zavarovani za primer poškodbe pri opravljanju svoje funkcije, v zelo majhnem deležu (26 %) pa je zavarovana njihova odškodninska odgovornost. Poveljniki pogoje dela v večini ocenjujejo kot srednje dobre ali dobre, 15 jih ima predpisano uniformo, 14 službeni telefon in potrebno pisarniško opremo, 13 primerne štabne prostore in 7 službeni avtomobil. Da bi moral poveljnik izpolnjevati posebne pogoje oziroma zahteve, meni 63 % poveljnikov in 45 % JU. Med posebnimi zahtevami izpostavljajo izkušnje na področju zaščite in reševanja, organizacijske in vodstvene sposobnosti, poznavanje sistema VNDN, sposobnost komunikacije in skupinskega dela, psihofizično pripravljenost in ugled v družbi. Med znanji, sposobnostmi in osebnostnimi lastnostmi, ki so pomembne za dobro opravljanje funkcije poveljnika, poveljniki skoraj enakovreden pomen dajejo naštetim: organizacijske sposobnosti, odločnost, poznavanje osnov vodenja in poveljevanja, ohranitev mirnosti v izrednih razmerah, sposobnost prevzemanja odgovornosti za svoje odločitve, želja pomagati drugim, sposobnost komunikacije in poznavanje širokega kroga ljudi. Na vprašanje, ali so na funkcijo poveljnika v splošnem imenovane kompetentne osebe, je 9 JU odgovorilo pritrdilno, 10 pa jih je izbralo odgovor »ne vedno«.

Da funkcija poveljnik ne bi smela biti vezana na mandat župana, meni 14 vprašanih. Poveljniki ocenjujejo, da župani dobro (32 %) in zelo dobro (42 %) poznajo in razumejo delovanje sistema zaščite in reševanja. Temu pritrujejo tudi s trditvijo, da župani temu področju namenjajo dovolj pozornosti (58 %).

Sodelovanje med poveljnikom in JU je ocenjeno med oceno dobro in odlično, pri čemer se je za oceno odlično odločilo kar 58 % vprašanih poveljnikov in 60 % JU. Ocena o sodelovanju na tako visokem nivoju velja tudi za odnos med poveljnikom in občinskim štabom CZ.

Izobraževanje in usposabljanje na področju VNDN je eden najpomembnejših dejavnikov za učinkovitost sistema. Programi izobraževanja in usposabljanja na področju VNDN so s strani anketirancev povečini ocenjeni kot dobri in zelo dobri. Nekoliko nižje je ocenjeno usposabljanje poveljnikov po programih URSZR.

Sodelovanje med občino in regijo

Za strokovno pomoč s svojega delovnega področja se JU najpogosteje obrnejo (46 %) na pristojno izpostavo URSZR, v 39 % na JU sosednje ali druge občine in v 18 % neposredno na URSZR. Na regijsko izpostavo se JU obračajo predvsem z naslednjimi vprašanji: prošnja za pomoč ob nesrečah, usklajevanje ocene ogroženosti in načrtov zaščite in reševanja, razporejanje občanov v evidence, pozivanje pripadnikov CZ, usklajevanje različnih dokumentov, različna pojasnila glede zahtev URSZR, aktivnosti na področju preventive, organizacija vaj in usposabljanj. Pri svojem delu si pomagajo tudi z internetnimi vsebinami. Odziv uslužbencev izpostav URSZR na potrebe občin je ocenjen kot srednje dober v 40 % odgovorov, oceno dobro jim je pripisalo 25 %, oceno odlično pa 30 % JU. Visoko je po mnenju JU ocenjena tudi strokovnost uslužbencev izpostav. Informacije in odgovore s strani zaposlenih na izpostavi URSZR JU občin dobijo vedno ali največkrat (78 %).

Čeprav je v povprečju sodelovanje z regijo ocenjeno kot dobro, JU izpostavljajo sledeče moteče dejavnike: pričakujejo več strokovne pomoči na terenu, redno srečevanje, moti jih njihova neodločnost, počasna odzivnost URSZR, slaba obveščenost glede načinov in oblik pomoči občinam itd. Glede možnosti izboljšanja sodelovanja med občino in regijsko izpostavo so JU navedli naslednje načine: več medsebojne komunikacije, redni posveti, skupne delavnice, srečanja in sestanki na različne teme VNDN, izvedba skupnih vaj in usposabljanj, informiranje občin o materialnih sredstvih v regijskih skladiščih, večkratna srečanja URSZR z župani in strokovnimi delavci občin, krepitev vloge regijske izpostave kot koordinatorja med občinami.

Glede medsebojnega poznavanja ključnih oseb je stanje naslednje: od 19 samo en poveljnik osebno ne pozna regijskega poveljnika, le dobra tretjina vprašanih pozna tudi člane regijskega štaba CZ. Sodelovanje občinskega poveljnika z regijskim poveljnikom in regijskim štabom CZ je ocenjeno s povprečno oceno dobro. Od 18 poveljnikov jih 15 osebno pozna poveljnike sosednjih občin. Sodelovanje s sosednjimi občinami je velikega pomena, saj ga 89 % vprašanih ocenjuje kot pomembno ali zelo pomembno.

Sodelovanje med županom in poveljnikom CZ je velikega pomena za uspešno delovanje sistema. Poveljniki ocenjujejo to sodelovanje v povprečju z zelo dobrimi ocenami. Z visoko povprečno oceno je ocenjeno tudi sodelovanje med poveljniki in poverjeniki za CZ.

Za strokovno pomoč ali nasvet se poveljniki v večini primerov obrnejo na nadrejenega regijskega poveljnika, sledi JU na področju zaščite in reševanja ali poveljnik CZ v sosednji ali drugi občini. Za pomoč ali nasvet poveljnik občasno zaprosi tudi pristojno izpostavo URSZR, v petini primerov URSZR. Za informacije in pomoč pri svojem delu zaprosijo tudi gasilsko poveljstvo, člane štaba ali informacije in pomoč poiščejo na internetu.

Redno medsebojno sodelovanje ključnih odgovornih oseb s področja zaščite in reševanja na občinski in regijski ravni v okviru vaj zaščite in reševanja se zdi zelo pomembno večini vprašanih (89 %). Ravno tako menijo, da je zelo pomembno poznavanje ključnih oseb na regijski izpostavi URSZR. Sodelovanje med občino in izpostavo poveljniki ocenjujejo kot dobro, brez večjih odstopanj. Sodelovanje med obema ravnema bi po predlogih občinskih poveljnikov lahko še okrepili na naslednjih področjih: preventivne dejavnosti, pomoč pri izdelavi načrtov in drugih normativnih podlag občine, informiranost o silah in sredstvih, s katerimi razpolaga regija, skupne vaje in usposabljanja, prenos izkušenj, znanj in dobrih praks.

Odsotnost politične oblasti na ravni regije po mnenju anketirancev ne predstavlja večje težave pri sodelovanju regijskih sil in sredstev v primeru večjih nesreč, čeprav se je nadalje 61 % poveljnikov in 25 % JU opredelilo, da bi bilo stanje enako, da bi bilo boljše pa meni 28 % poveljnikov ter 50 % JU.

Če povzamemo oceno sodelovanja, lahko ugotovimo, da je splošna ocena dobra, se pa nekoliko razlikuje med poveljniki in javnimi uslužbenci.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami

Da ZVNDN nalaga prevelike pristojnosti in naloge občinam meni 7 od 20 vprašanih JU in 10 od 18 poveljnikov. Vprašani so največkrat izpostavili finančno breme organiziranja in vzdrževanja sistema, ki presega zmožnosti občine (predvsem financiranje javne gasilske službe in vzdrževanje zaklonišč). Preobsežno je tudi načrtovanje in administrativno upravljanje sistema. Pri manjših občinah so razlike med njihovimi zmogljivostmi in nalogami, ki jim jih ZVNDN nalaga, še večje.

JU menijo, da ZVNDN dovolj dobro ureja področje VNDN, da pa so potrebne nekatere spremembe: zagotavljanje sil na podlagi državljske dolžnosti ni več aktualno, ureditev statusa prostovoljcev, ureditev sistema financiranja v smislu namenskega financiranja enot in služb CZ, več avtonomije občin, ureditev gradnje in vzdrževanja zaklonišč, natančneje urediti status in pogoje za imenovanje poveljnika CZ občine, izločiti ocenjevanje škode v kmetijstvu iz pristojnosti URSZR, ozaveščanje prebivalstva o samozaščiti.

Večinsko mnenje anketirancev glede sodelovanja občin v postopkih priprave zakonodaje in drugih aktov je, da občine sicer imajo možnost sodelovati, vendar je njihovo mnenje največkrat preslišano, saj so predlogi predhodno politično izoblikovani. Pogosti so bili tudi odgovori, da je občinam dana možnost sodelovanja, vendar je njihov odziv slab.

Anketiranci so imeli v vprašalniku možnost svoje mnenje in ocene izraziti tudi v nekaterih odprtih vprašanjih in zaključnem komentarju, zato kot zanimivost v nadaljevanju podajam nekatere njihove predloge:

- uvedba enotne računalniške aplikacije za vodenje evidenc (npr. o materialnih sredstvih, silah itd.) ter oblikovanje obrazcev (odredbe, delovodnik itd.) na področju zaščite in reševanja;
- organizirati slovensko združenje poveljnikov CZ za izmenjavo znanj, izkušenj in dobrih praks;
- na ravni države usposobiti koordinatorja za medobčinsko in medregijsko sodelovanje;
- sodelovanje in poenotenje sredstev in opreme v javnih naročilih.

8.2.1 Povzetek ugotovitev

Čeprav Barut (2016) zakonodajo na področju VNDN označi za kompleksno in težko sledljivo, zlasti ker se (predvsem preventivni vidik) prepleta skozi različne resorje vlade, je po mnenju ostalih intervjuvancev normativna ureditev področja VNDN dobra, celo zelo dobra (Zoratti, 2016). Sam sistem VNDN je po mnenju sogovornikov dobro zasnovan, kot njegovo ključno pomanjkljivost pa Zoratti izpostavi premajhno povezanost med oziroma z drugimi resorji vlade, kar zlasti velja za področje zdravstva in prostorskega urejanja.

Na ravni občinskih uprav je prva ugotovitev ta, da je področje zaščite in reševanja zgolj eno od več področij, s katerimi se ukvarja javni uslužbenec. Pri tem sta izjemi mestni občini, kjer sta

uslužbenca zaposlena samo za področje zaščite in reševanja. V majhnih občinah je težava še izrazitejša in se kaže v problemih pri organiziranju sil in sredstev ZRP, predvsem pa podhranjenosti glede normativne urejenosti. Prav vsi sogovorniki z izpostav, oba regijska gasilska poveljnika in Zoratti (2016) potrjujejo to ugotovitev, Barut (2016) pa poleg pomanjkanja časa za kvalitetno delo na področju zaščite in reševanja izpostavlja tudi slabo urejen status JU na tem področju. Ko pride do večje nesreče, so ti JU pod velikim stresom in ob ogromni količini dela največkrat prepuščeni sami sebi, brez ustrezne strokovne pomoči in usmeritev nadrejenih.

Z drugo ugotovitvijo se naslanjam na Hačka (2003, 231), ki zaznava problem velike razdrobljenosti slovenskega ozemlja, »saj je v procesu uvajanja novega sistema lokalne samouprave nastalo (pre)več občin, ki so preprosto premajhne in prešibke, da bi bile finančno avtonomne in samozadostne.« Tako JU in poveljniki, kot tudi sogovorniki z izpostav in Skupnosti občin kot eno največjih težav sistema zaznavajo nezadostnost finančnih virov za organiziranje in vzdrževanje tako obsežnih sistemov na lokalni ravni. Prevečkrat pozabljamo, da je bistvo učinkovitosti sistema VNDN usklajen razvoj vseh njegovih delov in vzdrževanje pripravljenosti na delovanje v nesrečah, tudi ko ni kriznih dogodkov, kar zahteva zelo velika finančna sredstva. Slednje pa je močno odvisno od razumevanja oziroma zavedanja odgovornosti, ki jih ima v sistemu VNDN župan. Kot izvršilni organ občine župan predlaga odločitve občinskemu svetu in med njimi je ena pomembnejših odločitev o razdelitvi finančnih virov med posamezne programe oziroma uporabnike (sprejem proračuna). Praktično vsi sogovorniki potrjujejo odvisnost stopnje razvitosti in učinkovitosti delovanja sistema VNDN v občini od finančnih sredstev, ki se za to področje zagotavljajo v proračunu občine. Šestan (2016) pa ob tem opozori, da finančni vidik ni nujno najpomembnejši za uspešno delovanje sistema, pač pa izpostavi pomembnost medsebojnega usklajenega delovanja odgovornih oseb.

Iz ugotovitev sodelujočih v raziskavi bi lahko zaključili, da naloge, ki jih ZVNDN nalaga občinam, presegajo njihove finančne in kadrovske zmogljivosti, predvsem v primeru majhnih občin. Ob tem pa je potrebno upoštevati županovo izključno pravico občinskemu svetu predlagati v sprejem občinski proračun kot akt, ki nujno izraža prioritete izvajanja nalog občine. Menim, da je zavedanje ogroženosti oziroma odgovornosti župana na področju VNDN pomemben dejavnik za uspešno delovanje sistema VNDN v občini predvsem v smislu zagotavljanja zadostnih finančnih sredstev za njegovo delovanje, čemur pritrujejo tudi odgovori predstavnikov regijskih izpostav in Skupnosti občin Slovenije. Predvsem Adamič (2016) in

Zoratti (2016) nenaklonjenost županov do področja VNDN posebej izpostavi kot eno večjih ovir za učinkovito organiziranje in delovanje sistema VNDN na ravni občin. Kot ugotavljata Sagan in Heiman (Boin in t'Hart 2003), imajo oblikovalci politik druge legitimne zahteve, ki jih postavljajo pred varnostjo (npr. gospodarska rast). Zagotavljanje varnosti v največjem možnem obsegu namreč zahteva velike finančne vloške, zato v praksi ne dosega optimalne ravni. Preventivno delovanje ter priprave na nesreče in druge krize predvsem v smislu zagotavljanja zadostnega obsega finančnih sredstev so zato občutljivo in nevhvalno politično vprašanje, še ugotavljata Boin in t'Hart (2003). Slednje lahko potrdimo tudi na primeru naših občin.

Barut (2016) in Zoratti (2016) s trditvijo, da je pripravljenost občin za ukrepanje v nesrečah večja tam, kjer so se večje nesreče v preteklosti že zgodile oziroma se to pogosteje dogaja, izzoveta razmislek o možnostih nadaljnjega raziskovanja.

Po načelu subsidiarnosti velja, da družbene probleme rešuje tista raven, ki je za to najbolj usposobljena (Rožen in Haček 2014, 38), zato bi veljalo občinam v zvezi z načrtovanjem ukrepov na področju zaščite in reševanja prepustiti več avtonomije. V postopkih usklajevanja občinskega z regijskim načrtom namreč pogosto prihaja do vztrajanja pri rešitvah, ki niso najboljše, pač pa se z njimi zadosti pogoju usklajenosti z regijskim oziroma državnim načrtom. Prav tako anketiranci menijo, da so načrti zaščite in reševanja, kakršne predvideva uredba, preobsežni in zato največkrat neuporabni. Zanimivo je, da JU in poveljniki sprejetim načrtom zaščite in reševanja ne dajejo prevelike teže, pač pa imajo po njihovem mnenju pri uspešnem odzivanju na nesreče bistveno večji pomen ustrezna opremljenost in usposobljenost sil za ZRP ter medsebojno poznavanje in usklajeno delovanje izvajalcev ZRP. Ob tem velja izpostaviti ugotovitev Malešiča (2004b, 406), da določene rešitve pri odzivanju na nesrečo pogosto niso institucionalizirane, pač pa temeljijo na osebnostnih lastnostih odločevalcev, njihovih izkušnjah in znanju ter trenutnih idejah. Dodaja še (prav tam, 409), da je »kakovost ljudi, ki so vključeni v krizno upravljanje in vodenje bolj pomembna za uspeh intervencije, kot pa preprosto sledenje pravilom in formalnim postopkom.«

Glede večje aktivnosti občin na področju izvajanja preventivnih ukrepov je glavna ovira omejen obseg finančnih sredstev, ki jih občine za to namenjajo. Odločitev o tem, koliko sredstev bo občina namenila preventivnim dejavnostim na področju VNDN, je stvar politične presoje župana oziroma občinskega sveta, zato bi bilo smiselno v zakonu določiti delež, ki ga mora občina glede na ogroženost namenjati preventivnim ukrepom, kar predlagajo tudi nekateri sogovorniki. Zoratti

(2016) celo kritično pove, da se višina proračunskih sredstev za VNDN v občinah nemalokrat zagotavlja na podlagi subjektivnih ocen županov, namesto na podlagi ocene ogroženosti pred naravnimi in drugimi nesrečami. Da je vlaganj na področju preventivnega delovanja na ravni države in občin premalo, ugotavlja tudi Šestan (2016). Pomen preventive Malešič (2004b, 404) podkrepi z ugotovitvijo, da še tako izpopolnjeno krizno upravljanje in vodenje v nesreči (npr. poplave) ne more nadoknaditi izgubljenega v preventivni fazi. Pomembnost preventivnega delovanja, ki predstavlja čedalje pomembnejši del celostnega upravljanja tveganja, izpostavi tudi Mikoš (2008, 5). Slednji še opozarja, da »ima Slovenija dobro razvit tisti del upravljanja tveganj, ki neposredno sledi naravni nesreči,« vse prevečkrat pa se »zadovoljuje s tem, da že kmalu po naravni nesreči zmanjka »posluha« za popolno odpravo posledic in povrnitve v prvotno stanje«.

Sistem popolnjevanja enot CZ na podlagi državljske dolžnosti ne odraža spremenjenih razmer, ki jih je povzročila ukinitve naborniškega sistema. Vzpostavitev poklicne vojske je po Jeraju (2014, 107) močno vplivala na koncept CZ, saj slednja ne more več iz naborniškega sistema oziroma sistema služenja vojaškega roka črpati usposobljenih ljudi za poveljnike in člane štabov CZ, za delo v ekipah in njihovo vodenje, predvsem pa se največji primanjkljaj izkazuje v odsotnosti specializirane institucije, »ki bi načrtno skrbela za dokumentiranje, analizo dogodkov in razvoj znanja, veščin, opreme, taktike, za izobraževanje in usposabljanje idr.« Nove kadre je sedaj po izkušnjah vprašanih težko dobiti, zato je pravilna usmeritev države, da omogoča organiziranje sil in sredstev za ZRP na podlagi pogodbe o službi v CZ, predvsem pa s pogodbenimi razmerji z določenimi gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami, ki imajo za to ustrezne kadre in sredstva, česar se občine v veliki meri tudi poslužujejo. Tako anketiranci kot sogovorniki v intervjujih opozarjajo, da si je potrebno še naprej prizadevati za izboljšanje statusa prostovoljcev, saj so težave z njihovimi delodajalci zelo pogost pojav. Opremljenost sil za ZRP je odvisna od finančnih sredstev, ki jih občina za to namenja, zato je enako kot za področje preventivnega delovanja med sogovorniki precej visoko strinjanje, da bi bilo treba s predpisom določiti delež proračunskih sredstev, ki bi jih morala občina glede na ogroženost na splošno namenjati financiranju področja VNDN. Velja omeniti še zainteresiranost občin za informiranje glede materialnih sredstev v regijskih skladiščih, saj je očitno, da na tem področju komunikacija med občinami in regijo ne dosega pričakovane ravni. Kot zanimivost naj navedem zapis enega od anketirancev v zvezi z navedeno problematiko:

»Poveljniki želimo vedeti, kaj od zaprosene pomoči lahko pričakujemo. Že nekajkrat smo za te podatke zaprosili izpostavo in celo poveljnika CZ RS, vendar se vsi izogibajo dati

nekaj osnovnih informacij, kakor da je to najbolj tajen podatek. Mislim, da tudi izpostave natanko ne vedo, kaj ima v skladiščih država. Ob nedavni vodni ujmi sem zahteval muljno črpalko večjih zmogljivosti, vendar je bil odgovor, da je ni na razpolago oz. da je predaleč (v Murski Soboti). Ker sem spremljal poplave v BiH in Srbiji, vem, da je Slovenija nudila mednarodno pomoč prav s štirimi takšnimi črpalkami. Na moje vztrajanje sem naslednji dan le dobil črpalko, katera je bila v Ajdovščini, sesalne cevi pa v skladišču v Rojah.»

Glede funkcije poveljnika je po odgovorih anketirancev sodeč največja težava neurejenost njegovega statusa, medtem ko gasilska poveljnika (Adamič 2016 in Močnik 2016) opozarjata na njihovo površno poznavanje sistema VNDN ter večkrat pomanjkljivo usposobljenost. V smislu krepitve motiviranosti za opravljanje funkcije bi bilo smiselno urediti in po možnosti poenotiti način izplačila nagrade oziroma nadomestila za opravljanje funkcije, čeprav je slednje najbrž najmanj pomemben dejavnik, na podlagi katerega se posamezniki odločajo za prevzem funkcije poveljnika. Ključen pri tem je altruizem oziroma želja pomagati drugim ter dati na razpolago svoje znanje in izkušnje za dobrobit neke skupnosti. Navedene omejitve je najlažje premostiti z imenovanjem JU za poveljnika CZ občine, kar zagovarja in spodbuja med župani tudi Šestan (2016). V občinah prevladuje mnenje, da bi moral poveljnik izpolnjevati posebne pogoje, predvsem izkušnje na področju VNDN, organizacijske in vodstvene sposobnosti ter poznavanje sistema VNDN. V zvezi s tem želim izpostaviti še dejavnik, ki se skozi odgovore ni toliko izrazil, ga je pa v precejšnji meri moč zaznati v osebnih razgovorih s sodelujočimi in nanj opozarjata tudi poveljnik Šestan (2016) in Barut (2016). Zagotavljanje ustreznega obsega finančnih sredstev je ključnega pomena za učinkovito delovanje sistema VNDN na ravni občine, pri čemer gre (kot že navedeno) v prvi vrsti za odnos župana do tega področja oziroma njegovo zavedanje pomena dobro delujočega sistema VNDN. V občinah, kjer so župani (in občinski sveti) področju VNDN naklonjeni, je bistveno lažje vzpostaviti dobro delujoč sistem, saj je zagotavljanje VNDN visoko med prioritetskimi nalogami občine. Prav tako pa niso redki primeri, in njihov pojav zaznava tudi Šestan (prav tam), ko župan primerne kandidata za poveljnika CZ občine izbira glede na njegovo strankarsko pripadnost, namesto da bi izbral osebo z ustreznimi znanji, izkušnjami in osebnostnimi lastnostmi. Da so našteje značilnosti bistvene za osebe (posebej tiste na vodilnih funkcijah) v sistemu zaščite in reševanja, navaja tudi Jeraj (2014, 113), ki sicer opozarja na neprimerno politiko kadrovanja in pomanjkljivo oziroma neustrezno usposabljanje vodilnih na področju CZ na občinski, regijski in državni ravni. Pojav neustreznega načina kadrovanja, pri katerem funkcijo poveljnika in članov štaba CZ občine pogosto zasedajo

osebe na podlagi svojih političnih nazorov in poznanstev, namesto da bi bile glavno merilo za izbor izkušnje in strokovno poznavanje področja, potrjujeta tudi sogovornika iz gasilskih vrst (Adamič 2016 in Močnik 2016). Strokovnost poveljnikov in zaupanje v njihove sposobnosti sta se skozi študije primerov izkazala kot temeljna pogoja za izvrševanje ukazov in s tem za uspešno intervencijo (Malešič 2004b, 406). Ob tem naj dodam še ugotovitev Baruta (2016), da župani poveljnike po večini imenujejo iz vrst gasilskih organizacij. Da je takšna rešitev ustrezna, potrjuje regijski gasilski poveljnik Močnik (2016) z ugotovitvijo, da je sodelovanje z občinskimi poveljniki CZ, ki prihajajo iz vrst gasilcev, zelo dobro.

Barut (2016) meni, da bi morala URSZR občine aktivneje vključiti v razvoj aktivnosti v sistemu VNDN, čeprav si sedanje vodstvo URSZR bistveno bolj prizadeva za sodelovanje z občinami, kot je bila praksa v preteklosti. Sklepamo lahko, da je pomanjkanje sodelovanja ena od posledic pomanjkanja poklicnega kadra v URSZR, in sicer zaradi varčevalnih ukrepov v javnem sektorju, na kar opozarjajo vsi sogovorniki s treh izpostav URSZR. Na velike težave s primanjkljajem poklicnih kadrov v sistemu zaščite in reševanja opozarja tudi Jeraj (2014, 113), ki pravi, da so daljša šolanja ali izmenjave strokovnjakov v tujini praktično nemogoča, saj jih v tem času nima kdo nadomeščati.

Za regije na področju VNDN ugotavljamo, da so zgolj podaljšana roka države, ki nimajo ne politične ne finančne samostojnosti. Skoraj vsi intervjuvanci navedeno prepoznavajo kot ključno pomanjkljivost obstoječega sistema, saj predstavlja odsotnost politične oblasti na ravni regije »resno težavo, zlasti pri načrtovanju in izvajanju operativne pripravljenosti sil in sredstev« (Zoratti 2016). Zastoj pri dokončanju reforme lokalne samouprave z ustanovitvijo pokrajin se tako skozi magistrsko delo kaže kot ključni dejavnik, ki ovira nadaljnje izboljšanje delovanja sistema VNDN. To še zlasti velja v primeru nesreč večjega obsega, ki prizadenejo več občin hkrati. Po mnenju sogovornikov bi razmejitev pristojnosti med obema ravnema lokalne samouprave s sistemskim zakonom o lokalni samoupravi omogočila jasnejšo definicijo nalog in pristojnosti občin in regij ter njunih organov na področju VNDN. Sedaj je namreč razmejitev pristojnosti med poveljnikoma CZ občine in regije precej nejasna, vloga regijskega poveljnika CZ in štaba pa zelo medla. Slednje izhaja iz že omenjenega dejstva, da dejanska moč odločevalca sloni na njegovi politični in finančni moči, ki pa je regija zgolj kot geografsko povezano območje več občin z vidika VNDN nima.

Glede odprtih problemov, ki se pojavljajo na področju VNDN, bi lahko iz dosedanjih ugotovitev povzeli naslednje, ki vključujejo tudi predloge izboljšav oziroma sprememb zakonodaje:

- nesorazmernost finančnih virov s pristojnostmi, ki jih predpisi nalagajo občinam, bi v določeni meri lahko odpravili z ustanovitvijo pokrajin. Te bi se namreč oblikovale na določenem območju, kjer obstajajo skupni interesi lokalne oziroma regionalne narave ter bi urejale in opravljale lokalne zadeve širšega pomena tudi na področju VNDN, in sicer tiste, ki presegajo zmogljivosti občin. Obstoječe regije na področju VNDN so zgolj podaljšana roka države brez politične in finančne avtonomije. Slednje kot pomanjkljivost sistema prepoznava večina sodelujočih v raziskavi, ki menijo, da regija nima ustreznih pooblastil za zagotavljanje bolj usklajenega razvoja občin. Uvedba pokrajin, ki bi svoje naloge na področju VNDN opravljale samostojno in z lastnimi viri, bi izboljšala odzivnost sistema, saj bi regija oziroma pokrajina kot oblika širše lokalne samouprave s svojo politično in finančno avtonomijo lahko vplivala na enakomeren in usklajen razvoj občin na področju VNDN;
- do področja preventivnih dejavnosti mora večina nosilcev nalog VNDN spremeniti svoj odnos, saj mu je treba dati bistveno večji poudarek. Dejavnosti preventive bi bilo smiselno zasnovati na multidisciplinarnih študijah ogroženosti in na medsebojno povezanem delu različnih nosilcev oziroma izvajalcev teh nalog, poleg tega je velik problem zagotavljanja sredstev za ta namen tako v državnem kot v občinskih proračunih. Miselnost, da je preventiva dolgoročno cenejša od kurative, očitno še ni prodrla v zavest odločevalcev;
- v zvezi s proučevanim odnosom med občino in regijo sta ključni osebi oba poveljnika CZ. Kot lahko ugotovimo iz analize odgovorov, sodelujoči v raziskavi opozarjajo na potrebo po jasnejši razmejitvi pristojnosti med poveljnikom CZ občine in regijskim poveljnikom CZ. V 36. členu ZVNDN je jasna določba glede pristojnosti države za vodenje sil za ZRP ob naravnih in drugih nesrečah, ki prizadenejo dve ali več lokalnih skupnosti. Vprašanje glede razmejitve pristojnosti, ki so ga največkrat izpostavili sodelujoči v raziskavi, pa se pojavi v primeru nesreče, ki prizadene eno samo občino v obsegu, kjer njene sile in sredstva ne zadostujejo, zato se ta zagotavljajo iz širšega območja. Če so načrti zaščite in reševanja tisti, ki natančno predvidijo čas in način aktiviranja regijskega poveljnika CZ oziroma poveljnika CZ Republike Slovenije, pa v nesrečah večjega obsega na območju proučevanih občin, kjer so se zagotavljale sile in sredstva iz širšega območja, skoraj praviloma ni bilo jasno, ali je bil oziroma kdaj je bil aktiviran regijski načrt zaščite in reševanja. Izhajajoč iz odgovorov predstavnikov občin,

ti pričakujejo dejavnejše sodelovanje z regijo, ki naj bi se izrazilo predvsem v obliki pogostejših srečevanj predstavnikov obeh ravni, strokovnega svetovanja in upoštevanja specifičnih značilnosti in potreb posamezne občine (t.i. proces od spodaj navzgor);

- glede na obseg pooblastil, ki jih ZVNDN nalaga poveljniku CZ, bi bilo smiselno najti rešitve, da bi bile na funkcijo poveljnika imenovane najbolj kompetentne osebe (npr. predpisane izkušnje na področju VNDN, poznavanje sistema kot pogoj za imenovanje). Večje težave pri delovanju poveljnikov CZ občin se kažejo tam, kjer slednji ne prihajajo iz struktur zaščite in reševanja, zato je toliko bolj pomembno, da se ustrezno usposablajo in permanentno izobražujejo. Na težave zaradi pomanjkanja izkušenj in neustreznega usposabljanja vodilnih na področju CZ opozarja tudi Malešič (2015, 29). Uvedba pogojev za imenovanje na funkcijo poveljnika CZ bi nujno sprožila tudi potrebo po ureditvi statusa slednjega;
- župan kot najvišji predstavnik občine je odgovoren za izvajanje priprav za VNDN, zato je zavedanje ogroženosti in tveganj na območju posamezne občine bistveno za razumevanje potreb sistema VNDN. Stalno izobraževanje županov na tem področju vidim kot ključni dejavnik napredka pri zavedanju njihovih odgovornosti in posledično krepitvi priprav za VNDN. Po ugotovitvah predstavnika Skupnosti občin Slovenije ter Zorattija naj bi za slovenske občine namreč na splošno veljalo, da je financiranje VNDN v občinah, kjer imajo izkušnje z večjimi nesrečami in se tveganj zavedajo, bistveno bolj urejeno kot tam, kjer svoje odgovornosti na področju VNDN ne dojemajo v zadostni meri. Slednje bi veljalo v prihodnje tudi empirično raziskati kot tudi dejavnike, ki vplivajo na učinkovit odziv na nesreče. Da je županova naklonjenost področju VNDN bistvenega pomena za vzpostavitev dobro delujočega sistema na ravni občine, poudarjajo tudi vsi intervjuvani predstavniki izpostav URSZR. Skleпам, da bi predlagana rešitev imela učinek na povečevanje sredstev za VNDN v občinskih proračunih, kar bi omogočilo ustrezen razvoj in vzdrževanje pripravljenosti sistema VNDN na ravni občine;
- na splošno velja, da je financiranje javne gasilske službe kot osrednjega dela sistema zaščite, reševanja in pomoči, dobro. Preostali del sistema pa je običajno tako kadrovske kot materialno podhranjen, kar posebej velja za enote in službe CZ. Ob tem velja izpostaviti ugotovitev Malešiča (2014, 138), da gasilci čedalje bolj stopajo v ospredje odzivanja na nesreče, medtem ko je prisotnost pripadnikov CZ vedno bolj nezaznavna, kar je posledica prenosa nalog CZ na operativne gasilske enote. Navedenemu pritruje tudi Močnik (2016). Rešitev v smeri pogodbenega prenosa nalog na gospodarske družbe, zavode in druge organizacije, ki razpolagajo z ustreznimi kadri in sredstvi, ki jo dopušča

ZVNDN, se je izkazala kot dobra. Kljub temu pa nekaterih dejavnosti ZRP ni moč zagotoviti z rednimi službami ali pogodbenimi izvajalci, zato bi bilo smiselno glede na ogroženost občin predpisati delež proračunskih sredstev, ki bi jih morala občina zagotavljati za opremljanje in usposabljanje enot CZ, pa tudi na splošno izvajanje priprav za VNDN.

9 SKLEP

Politično modernizacijo in demokratizacijo v Sloveniji je tako kot druge države srednje in vzhodne Evrope zaznamoval prehod od politično monističnega avtoritarnega političnega sistema k demokratičnemu političnemu sistemu. Porast organiziranosti civilne družbe in »poudarjanje vloge naroda in njegove pravice do samostojnosti« (Zajc 1991a, 1529) je sprožilo prebujanje opozicije in oblikovanje dveh skupin strank (nove in tako imenovane prenovljene stranke). Sodelovanje med relativno močno opozicijo in reformno politično elito je omogočilo sprejem nekaterih pomembnih ustavnih sprememb, ki so ponovno izpostavile suverenost naroda in utrdile pravico do samoodločbe ter omogočile izvedbo prvih svobodnih volitev aprila 1990. Politična modernizacija se je tako prvenstveno izrazila v smislu prenosa oblasti s prejšnje politične elite na opozicijsko skupino in je bila povezana s pridobivanjem politične samostojnosti ter nastankom nove demokratične države. Nove družbene in politične razmere v Sloveniji v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja so v duhu demokratizacije in modernizacije zahtevale prilagoditev družbenih podsistemov.

Ko govorimo o politični modernizaciji, ne moremo mimo njene pomembne predpostavke razvoja in osamosvojitve posebnih strokovnih panog, kot so pravo, gospodarstvo, pa tudi upravno in obrambno področje (Zajc 2004, 80), ter vzpostavitve pravne ureditve vseh področij, ki jih je prej urejala zvezna država. Politična samostojnost je torej sprožila velik pritisk na zakonodajno urejanje, ki je pred zakonodajalca postavil zahteven izziv – urejanje oziroma zamenjavo zakonodaje na celih področjih. Med njimi izpostavljam področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, znotraj njega pa Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami kot temeljni predmet proučevanja magistrskega dela.

V sistemu splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite, ki je bil značilen za obdobje pred osamosvojitvijo, je bilo težišče razvoja, organiziranja, opremljanja in usposabljanja sil za zaščito, reševanje in pomoč usmerjeno v delovanje v vojni, kar je v veliki meri zaviralo razvoj operativne sposobnosti sistema (Rajh 1991, 126). Pritiski zvezne države v smeri omejevanja suverenosti ter popolnega nadzora nad sistemom nacionalne varnosti so spodbudili oblikovanje in uresničevanje lastne zasnove nacionalne varnosti. Prelomnico je predstavljal sprejem ustavnih amandmajev in ustavnega zakona, ki so omogočili prevzem pristojnosti republike nad TO v celoti. Spremembam se je morala prilagoditi tudi druga zakonodaja in tako je Skupščina Republike Slovenije marca 1991 sprejela Zakon o obrambi in zaščiti. Slednji se je sicer v veliki meri naslanjal na dotedanjo

ureditev, vendar je bil pomemben z vidika državotvornosti na področju nacionalne varnosti nove države ter zagotovitve normalnega delovanja obrambnega sistema ter sistema zaščite in reševanja v prehodnem obdobju do osamosvojitve. Njegova bistvena značilnost je bila ločitev obrambe in zaščite, ki sta bili pred tem desetletja povezani, zakon pa je tudi občutno zmanjšal obseg izvajanja celovitih obrambnih priprav in jih naložil zgolj tistim organizacijam in podjetjem, ki so posebnega pomena za obrambo in zaščito. Jasneje je uredil status in delovanje TO, ki je prešla v celoti v pristojnost republike, ter na novo opredelil naloge CZ, ki ni bila več prvenstveno namenjena uporabi v vojni, pač pa v primeru naravnih in drugih nesreč. Kot pomembno varovalko demokratične ureditve je Zakon o obrambi in zaščiti vzpostavil parlamentarni nadzor nad delom varnostnih organov TO.

S politično samostojnostjo Republike Slovenije je modernizacija področja VNDN dobila poseben zagon. Vlada Republike Slovenije je pripravila novo oceno ogroženosti in stanja VNDN ter na njeni podlagi leta 1992 sprejela Smernice za izvajanje zaščite in reševanja ob naravnih in drugih nesrečah ter v vojni. Z njimi je na novo določila politiko in cilje na tem področju ter tako postavila temelj za razvoj sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami kot samostojnega sistema. Sledil je še dokument o organizacijski zasnovi sistema zaščite in reševanja, ki je podrobneje opredelil organizacijo in naloge sistema in je kot najpomembnejši cilj opredeljeval zmanjšanje števila naravnih in drugih nesreč ter žrtev in drugih posledic vojaških spopadov. Oba dokumenta sta predstavljala temelj dokončni osamosvojitvi področja, ki jo je pravno izpeljal novi Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Pomemben korak v razvoju področja je torej predstavljala odločitev, da se sistem VNDN izloči iz obrambnega sistema in se organizira kot samostojen del. Njegove strokovno tehnične naloge naj bi opravljala URSZR s svojimi regijskimi izpostavami, ki deluje znotraj Ministrstva za obrambo Republike Slovenije. Nov zakon je namesto nekdanj prostovoljnih družbenih dejavnosti kot formalni del enotnega sistema zaščite in reševanja določil prostovoljne in poklicne organizacije, kot so nujna medicinska pomoč, poklicne gasilske enote ter Gasilska zveza Slovenije, gorska in jamarska reševalna služba ter številne druge. ZVNDN je v primerjavi s prejšnjo zakonodajo bistveno zmanjšal število pripadnikov CZ, namesto tega pa bolj poudarjal razvoj specializiranih in tehnično dobro opremljenih enot CZ. Med občinsko in državno ravno je bila oblikovana regijska raven vodenja in poveljevanja, način odločanja v štabih CZ je bil preoblikovan iz prej kolektivnega v individualizirano odločanje poveljnika CZ. Z uveljavitvijo ZVNDN se je vloga državne ravni zaradi prilagajanja reformi lokalne samouprave bistveno

zmanjšala, težišče sistema pa se je preneslo na lokalno raven. Tako ZVNDN iz leta 1994 kot tudi še pred tem nastavki novega sistema VNDN v Zakonu o obrambi in zaščiti so imeli pomemben vpliv na razvoj nalog občin kot temeljnih samoupravnih lokalnih skupnosti ter nalog državne uprave, kar potrjuje moja prvo tezo, po kateri so *spremembe na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki so jih prinesli Zakon o obrambi in zaščiti ter Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami sestavni del modernizacije javne uprave in s tem družbene in politične modernizacije v Sloveniji.*

Politična samostojnost države in z njo povezana potreba po prilagajanju novim družbenim in političnim razmeram je pomenila, da bo morala republika z zakoni urediti vsa tista področja, ki so bila prej v pristojnosti federacije. Slednje je imelo za posledico velik pritisk na zakonodajalca ter ga postavilo pred zelo zahteven in dolgotrajen proces zakonodajnega urejanja številnih področij. Zaradi časovnega pritiska je zakonodajno telo veliko število zakonov sprejelo po (hitrem) nujnem postopku, kar je izzvalo »legislativni paradoks« (Zajc 2000, 120), izražen v precejšnji razliki med velikim številom sprejetih zakonov in njihovo slabo kakovostjo.

Ker imajo zakoni velik pomen za celotno družbo, je pomembno, da zakonodajno odločanje zasleduje določene cilje, upošteva načela, ki naj bi zagotavljala sprejemanje pretehtanih, usklajenih in kakovostnih zakonov, ter poteka po vnaprej določenih pravilih, ki omogočajo uveljavljanje različnih političnih vplivov in družbenih interesov. Da bi Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ter obe njegovi noveli lahko ocenila z vidika vpliva zakonodajnega postopka na ustreznost zakonodajnih rešitev, sem v četrtem poglavju magistrskega dela podala temeljne podmene političnega in zakonodajnega odločanja.

Z vidika analize zakona je pomemben podatek, po kakšnem postopku ga zakonodajno telo sprejema. Državni zbor je predlog zakona iz leta 1994 (ZVNDN) ter noveli iz leta 2006 (ZVNDN-A) oziroma 2010 (ZVNDN-B) obravnaval po rednem zakonodajnem postopku. Analiza zapisnikov sej Državnega zbora in dokumentov različnih udeležencev v postopku sprejemanja ZVNDN kaže na njihovo nizko aktivnost pri tehtanju zakonskih rešitev in ocenjevanju predloga zakona z več vidikov, zato v tem primeru ne morem potrditi splošne domneve, da je prav uporaba rednega zakonodajnega postopka odločilno vplivala na kvaliteto zakona. Menim, da gre poglobitve zasluge pripisati aktivnostim v predparlamentarnem postopku oziroma vlogi državne uprave pri pripravi predloga zakona. Ker je zakon v svojih skoraj 22 letih veljavnosti oziroma uporabe doživel le dvoje sprememb in dopolnitev, ne sproža posebnih

sodnih postopkov in mu pri implementaciji ne moremo očitati težav, ki bi bistveno vplivale na delovanje sistema VNDN, lahko trdimo, da so bile njegove rešitve predhodno dobro pretehtane in domišljene, predvsem pa plod dolgoletnih izkušenj pripravljalcev in dobrega poznavanja področja, ki ga je bilo potrebno na novo normativno urediti. Iz navedenih razlogov tako ni moč trditi, da je zakonodajni pritisk vplival na vsebino in slabšo kakovost ZVNDN, pokazale pa so se posledice preobremenjenosti zakonodajnega telesa, in sicer dolgotrajnost zakonodajnega postopka. Od vložitve predloga ZVNDN v zakonodajni postopek (oktober 1993) do začetka njegove obravnave (februar 1994) je namreč minilo precej časa. V tem času je Državni zbor že obravnaval ali sprejel nekatere zakone (na primer Zakon o lokalni samoupravi ter Zakon o upravi in delovnem področju ministrstev), katerih sprejem je vplival na ureditev odnosov znotraj sistema VNDN. Ravno v tem primeru so se torej prednosti postopne obravnave predloga zakona izkazale kot pomemben dejavnik njegove kakovosti, saj je pripravljalec lahko zakonske rešitve ZVNDN prilagajal drugim (v tem vmesnem obdobju) že sprejetim zakonom. Vse navedene ugotovitve kot tudi splošno mnenje sodelujočih v raziskavi glede ZVNDN govorijo v prid druge teze, ki sem jo postavila na začetku proučevanja problematike in se glasi: *čeprav je bil ZVNDN sprejet v času politične, družbene oziroma upravne modernizacije, ko je bil pritisk na zakonodajno urejanje zelo velik, so temeljne sistemske, organizacijske in nomotehnične rešitve v zakonu ustrezne in aktualne še danes.*

Kljub temu pa lahko na podlagi analize empirične raziskave z naborom nekaterih težav pri implementaciji ZVNDN okrepim tretjo tezo, ki pravi, da se *kljub relativni normativni urejenosti sistema VNDN v praksi kažejo nekateri odprti problemi.* Eno ključnih težav tako na primer predstavlja pomanjkljivo izvajanje preventivnih ukrepov, ki je predvsem na državni ravni posledica slabe koordinacije med posameznimi nosilci, zato gre rešitev iskati v krepitvi medresorske koordinacije ukrepov za VNDN. V zvezi s krepitvijo preventivne dejavnosti na ravni občin bi bilo smiselno ponovno proučiti možnost določitve obveznega deleža sredstev v proračunu občine za zagotavljanje izvajanja preventivnih ukrepov, saj je glavni razlog zapostavljenosti področja pomanjkanje finančnih sredstev.

Naslednja pomanjkljivost se nanaša na problem razdrobljenosti slovenskega ozemlja na veliko število (pre)majhnih občin, ki niso finančno samozadostne, kar pa ne zadeva ZVNDN, pač pa zakonodajo s področja lokalne samouprave.

Vzrok za težave pri organiziranju sistema VNDN na ravni občin je pogosto v pomanjkanju finančnih sredstev za ta namen ter pomanjkanju strokovnjakov za področje zaščite in reševanja oziroma v njihovi preobremenjenosti z delom in nalogami na drugih delovnih področjih. Tudi analiza organizacije in delovanja občin, ki jo je opravila Služba za lokalno samoupravo v letih 1999–2001 je pokazala, da sta glavni oviri za učinkovitejše organiziranje dela in zagotavljanje zakonitosti delovanja občinskih uprav pomanjkanje kadrovskih in finančnih zmožnosti, ki ju je mogoče rešiti le s skupnim opravljanjem nalog občinskih uprav (Žohar 2016, 42). Ob tem velja izpostaviti vprašanje razumevanja odgovornosti župana, ki jih ima ta po določbah ZVNDN. Kot izvršilni organ občine ima župan pristojnost predlagati razdelitev finančnih virov med posamezne programe in rezultati ankete ter odgovori intervjuvancev nakazujejo odvisnost stopnje razvitosti in učinkovitosti delovanja sistema VNDN v občini od finančnih sredstev, ki so za to področje zagotovljena v proračunu občine. Poenostavljeno povedano, kjer se župan zaveda ogroženosti pred naravnimi in drugimi nesrečami in svojih odgovornosti na področju VNDN, se običajno le-temu namenja več finančnih sredstev in ustrezne kadrovske zmogljivosti v občinski upravi, zato je tam sistem VNDN bolj urejen in pripravljenost za izvajanje ZRP v primeru nesreč boljša. Kot ključni dejavnik krepitve zavedanja odgovornosti za priprave za VNDN, ki jih županom nalaga ZVNDN, vidim stalno izobraževanje županov na tem področju.

Nesorazmernost finančnih virov s pristojnostmi, ki jih ZVNDN nalaga občinam, bi bilo po mnenju sodelujočih v raziskavi in glede na analizo predlaganih nalog, ki bi jih država prenesla na pokrajine, mogoče ublažiti z ustanovitvijo pokrajin. Te bi se namreč oblikovale na določenem območju, kjer obstajajo skupni interesi lokalne oziroma regionalne narave ter bi urejale in opravljale lokalne zadeve širšega pomena tudi na področju VNDN, in sicer tiste, ki presegajo zmogljivosti občin. Obstoječe regije na področju VNDN so zgolj podaljšana roka države brez politične in finančne avtonomije. Slednje kot pomanjkljivost sistema prepoznava večina sodelujočih v raziskavi, ki menijo, da regija nima ustreznih zmogljivosti in pooblastil za zagotavljanje bolj usklajenega razvoja občin. Jasno opredeljene naloge regije kot vmesne ravni med državo in občino bi ji omogočile suvereno delovanje v primeru nesreč, ki prizadenejo več občin v regiji. Uvedba pokrajin, ki bi svoje naloge na področju VNDN opravljale samostojno in z lastnimi viri, bi izboljšala pripravljenost sistema na ukrepanje ob naravnih in drugih nesrečah, saj bi lahko regija oziroma pokrajina kot oblika širše lokalne samouprave s svojo politično in finančno avtonomijo vplivala na enakomeren in usklajen razvoj občin na področju VNDN. Poleg tega bi občine znotraj pokrajine bistveno lažje uresničevale določbo tretjega odstavka 37. člena ZVNDN glede združevanja sredstev in oblikovanja skupnih služb za opravljanje skupnih zadev

VNDN. Nedokončana reforma lokalne samouprave je občine prikrajšala za vmesno raven, ki bi zagotavljala učinkovitejše izvajanje javnih nalog širšega lokalnega pomena. Boljše medsebojno sodelovanje in povezovanje na različnih področjih delovanja občin znotraj pokrajine bi pozitivno vplivalo tudi na odnos med občino in regijo na področju VNDN. Glede na ugotovitve raziskave je regija, kljub temu da se organizira z namenom učinkovitejšega načrtovanja, vodenja in izvajanja nalog VNDN iz državne pristojnosti, zgolj dislocirana enota organa v sestavi ministrstva, ki mora svoje aktivnosti usklajevati s svojimi nadrejenimi na ravni države, kar pa običajno podaljšuje postopke.

Finančna avtonomija bi pokrajini zagotavljala pomembno vlogo koordinatorja priprav za delovanje v primeru naravnih in drugih nesreč med občinami. Boljši pregled nad silami in sredstvi ZRP na ravni pokrajine pa bi se odražal v racionalizaciji le-teh ter učinkovitejšem izvajanju nalog ZRP. Na tem mestu lahko potrdim tudi hipotezo, ki pravi, da *zaradi nedokončanega procesa reforme lokalne samouprave (odsotnost prenosa upravljanja dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven), sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v primeru nesreč, ki presegajo zmogljivosti občine, ne deluje optimalno.*

Sodelujoči v raziskavi kot eno ključnih pomanjkljivosti izpostavljajo nejasnost razmejitve odgovornosti med poveljnikom CZ občine in regijskim poveljnikom CZ. V pristojnosti države je vodenje sil za ZRP ob naravnih in drugih nesrečah, ki prizadenejo dve ali več lokalnih skupnosti, vprašanje glede razmejitve pristojnosti pa se pojavi v primeru nesreče, ki prizadene eno samo občino v obsegu, kjer njene sile in sredstva ne zadostujejo, zato se ta zagotavljajo iz širšega območja. Načrti zaščite in reševanja naj bi bili tisti, ki natančno predvidijo čas in način aktiviranja regijskega poveljnika CZ oziroma poveljnika CZ Republike Slovenije, vendar pa v nesrečah večjega obsega, kjer so se zagotavljale sile in sredstva iz širšega območja, skoraj praviloma ni bilo jasno, ali je bil oziroma kdaj je bil aktiviran regijski načrt zaščite in reševanja.

V zvezi z odnosom med občino in regijo je med odgovori sodelujočih zaznati dva pola razmišljanja. Predstavniki občin (JU za zaščito in reševanje ter poveljniki CZ občine) sodelovanje z regijo v povprečju ocenjujejo kot dobro, kot bistveno pomanjkljivost pa so opredelili pomanjkanje medsebojnega sodelovanja v obliki rednih srečevanj, usposabljanj in vaj ter obveščenosti glede načinov in oblik pomoči občinam. Na občinski ravni tako predvsem opozarjajo na potrebo po krepitvi vloge regijske izpostave kot koordinatorja med občinami na njenem območju. Na drugi strani pa se je v raziskavi izrazilo mnenje predstavnikov državnih organov (poveljnik CZ Republike Slovenije in predstavniki izpostav URSZR), po katerem sta

razvitost sistema VNDN in njegova učinkovitost na ravni občine v prvi vrsti odvisna od podpore oziroma naklonjenosti župana. Veliko zavoro pri tesnejšem sodelovanju regijskih izpostav z občinami predstavlja tudi pomanjkanje poklicnih kadrov, s katerim se sooča URSZR in je posledica varčevalnih ukrepov v javnem sektorju.

Zadnja teza magistrskega dela se je nanašala na *hkratno odgovornost poveljnika Civilne zaščite občine županu in regijskemu poveljniku Civilne zaščite, ki bi lahko predstavljala težavo pri vodenju zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah*. Določbo ZVNDN, ki določa dvojno odgovornost poveljnika CZ občine, je presojalo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije. Podalo je ugotovitev, da v tem primeru ne gre za poseganje države v izvirne pristojnosti občine, saj se odgovornost za uresničevanje usmeritev in odločitev, ki jih sprejme regijski poveljnik CZ oziroma njemu nadrejeni poveljnik, nanaša na širše območje, kot je območje občine. V praksi težav zaradi dvojne odgovornosti poveljnika CZ občine skorajda ni zaznati, kljub temu pa menim, da bi lahko prišlo do težav pri izvajanju nalog ZRP, v kolikor bi se razmišljanje župana razlikovalo od predlogov regijskega poveljnika CZ oziroma poveljnika CZ Republike Slovenije. Prav tako bi do težav lahko prišlo v primeru samovolje poveljnika CZ občine, ki ne bi upošteval usmeritev nadrejenega poveljnika CZ, kar potrjuje postavljeno tezo.

Zaradi posebnosti sistema, ki ga obravnavani zakon ureja – gre za področje varstva ljudi, premoženja, kulturne dediščine in okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki so časovno, po obsegu in kompleksnosti največkrat nepredvidljive, so z njim določene posebne odgovornosti udeležencev oziroma pristojnih na vseh ravneh. Navedene specifične značilnosti, ki zahtevajo priprave na dogodke, ki se jih v večini primerov vnaprej ne da napovedati, prinašajo veliko breme nosilcev izvajanja ukrepov. To se nanaša tako na kadrovsko organiziranost kot tudi zagotavljanje materialnih sredstev za izvajanje nalog VNDN, kar v obstoječem sistemu organiziranja predstavlja predvsem veliko finančno breme občin. Temeljni cilj VNDN je zmanjšanje števila nesreč ter preprečitev oziroma zmanjšanje žrtev in drugih posledic nesreč. V zasledovanju tega cilja naj bi sistem VNDN temeljil na izvajanju preventivnih ukrepov in vzdrževanju pripravljenosti, zato si je potrebno v nadalje prizadevati predvsem za uresničevanje preventivnih ukrepov na posameznih področjih, ki so sicer razdeljena po resorjih in jih je potrebno medresorsko učinkoviteje usklajevati. Pomembno se mi zdi, da pristojni na ravni države ozavešajo dejstvo, da je vlaganje finančnih sredstev v preventivne ukrepe učinkovitejše in dolgoročno cenejše od drugih segmentov VNDN. Ker je realnost ustanovitve pokrajin vsaj v doglednem času precej vprašljiva, bi morala država preko regijskih izpostav zapolniti vrzel med

občinami in državo. Čeprav je po načelu subsidiarnosti občina samostojna pri opravljanju svojih nalog, bi lahko regijske izpostave URSZR z aktivnejšo vlogo koordinatorja krepile medobčinsko sodelovanje, nudile pomoč pri vzpostavitvi skupnih služb za izvajanje VNDN in ustvarjale pogoje za skladnejši razvoj sil in sredstev za ZRP znotraj regije. Ker osrednji del sistema VNDN predstavljajo prostovoljci – ti so zlasti množično organizirani v gasilskih enotah – je pomembno še, da država tudi z davčno politiko, ki razbremenjuje njihove delodajalce, spodbuja prostovoljstvo med državljani in na ta način zagotavlja delovanje sistema v obliki, v kakršni je zastavljen.

Za krepitev vseh nalog VNDN, ki zagotavlja eno temeljnih človekovih pravic do njegove varnosti, je tako bistvenega pomena premik dosedanjega vzorca razmišljanja. Ta naj bi v prihodnje šel v smeri zavedanja, da gre za sistem, kjer lahko s preventivnim delovanjem in vlaganjem v njegovo pripravljenost preprečimo ali vsaj omilimo posledice, ki jih imajo naravne ali druge nesreče na delovanje posameznika in celotne družbe.

Modernizacija področja VNDN v času po osamosvojitvi se je zlasti izražala skozi proces oblikovanja slednjega kot samostojnega strokovnega področja ter vzpostavitve novega načina razdelitve pristojnosti med nosilce VNDN in je kot taka pomenila pomemben vidik upravne in širše družbene modernizacije. Iz podanih ugotovitev lahko sklepamo, da so bile spremembe na področju, ki ureja varstvo ljudi, premoženja, kulturne dediščine in okolja pred nevarnostmi naravnih in drugih nesreč, opravljene relativno kvalitetno. Nekatere manjše odprte probleme je sicer zaznati, največji izziv za dokončanje procesa modernizacije področja VNDN pa zagotovo predstavlja nedokončana reforma lokalne samouprave v smislu prenosa dela nalog z države na pokrajine. Sistem VNDN je zaradi njemu lastnih značilnosti – med temi je najpomembnejša nezmožnost predvidevanja natančnega kraja, časa, vrste in obsega nesreče – kompleksen skupek dejavnosti. Ta zahteva resno dojemanje vseh groženj in s tem povezanih ukrepov za njihovo odvrnitev oziroma zmanjšanje posledic nesreč, ki jih na svojem območju zagotovo najboljše pozna občina. Vprašanje pa je, ali razdrobljenost slovenskega ozemlja in velikost občin omogoča primerno zagotavljanje VNDN oziroma njegov usklajeni razvoj na celotnem območju države.

SEZNAM TABEL

Tabela 8.1: Pregled občin v Izpostavi URSZR Nova Gorica	125
Tabela 8.2: Pregled občin v Izpostavi URSZR Postojna	125
Tabela 8.3: Pregled občin v Izpostavi URSZR Koper	126

10 LITERATURA

1. Adamič, Marko. 2016. Intervju z avtorico. Komen, 28. avgust.
2. Barut, Damjan. 2016. Intervju z avtorico. Sežana, 5. april.
3. Bibič, Adolf. Nekateri vidiki pluralizacije družbe in države na Slovenskem. *Teorija in praksa* 29 (7–8): 703–712.
4. Boin, Arjen in Paul t'Hart. 2003. Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review* 63 (5): 544–552. Dostopno prek: <http://search.proquest.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/docview/197172112/fulltextPDF/DD63122E22584E46PQ/1?accountid=16468> (3. april 2016)
5. Božič, Zvezdan. 2016. Intervju z avtorico. Koper, 6. april.
6. Brezovnik, Alenka, Dejan Kovač in Ivanka Mihelčič. 1991. *Proti papirnati suverenosti*. Dnevnik (29. marec).
7. Brezovnik, Boštjan. 2015. *Pristojnosti in naloge slovenskih občin: (s pregledom splošnih in posamičnih aktov ter aktov poslovanja občine): tretja spremenjena in dopolnjena izdaja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila. Dostopno prek: <http://www.lex-localis.info/ebook/pristojnostiobcinjunij2015> (23. november 2015).
8. Brezovšek, Marjan. 2005. Velikost in naloge občin v Sloveniji. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 68–85. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Simona Kukovič. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Bučar, France. 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
12. --- 1998. *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*. Ljubljana: Nova revija.
13. Cerar ml., Miro et al. 2007. *Državni zbor Republike Slovenije. 2. spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
14. Delo. 1991a. Vojska za prehodni čas (28. marec).
15. --- 1991b. Razmere nas priganjajo k spremembi zakonodaje (28. marec).
16. Djurić Drozdek, Vera in Štefan Bojnec. 2010. *Financiranje obveznih nalog občine [Elektronski vir]*. Koper: Fakulteta za management. Dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-103-8.pdf> (5. maj 2016).

17. *Dolenjski list*. 1971. Vse za obrambo in odpor! 38 (23. september). Dostopno prek: http://www.dolenjskilist.si/media/arhiv-pdf/dl/1971/DL_1971_09_23_38_1121.pdf (26. april 2016).
18. Državni svet Republike Slovenije. 1994. *Mnenje k predlogu zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami – druga obravnava*. 20. april.
19. Državni svet Republike Slovenije, Komisija za regionalni razvoj. 1993. *Stališča k predlogu Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami – prva obravnava*. 1. december.
20. --- 1994. *Stališča k predlogu Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami – druga obravnava*. 5. april.
21. Državni zbor Republike Slovenije. 1994a. *Evidenca zapisa 18. redne seje*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=I&type=sz&uid=E444CD5979533FC7C1257832004838F3> (23. november 2015).
22. --- 1994b. *Evidenca zapisa 22. redne seje*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=I&type=sz&uid=943E95E4112DCF5DC1257832004838E6> (23. november 2015).
23. --- 1994c. *Evidenca zapisa 24. redne seje*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=I&type=sz&uid=D08B61F4166AADE3C1257832004838E4> (23. november 2015).
24. --- 2006. *Evidenca zapisa 14. redne seje*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=IV&type=sz&uid=778E4AFBC16C832AC125712B0032E9F0> (23. november 2015).
25. --- 2007. *Predlog Zakona o financiranju pokrajin (prva obravnava)*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12572EB0047E10D&db=konzak&mandat=IV&tip=doc> (14. april 2016).
26. --- 2008a. *Predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnosti pokrajin (tretja obravnava)*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257483002F765D&db=konzak&mandat=IV&tip=doc> (14. april 2016).
27. --- 2008b. *Uradni zaznamek o koncu postopka – predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12574E900438A52&db=konzak&mandat=IV&tip=doc> (14. april 2016).

28. --- 2010a. *Evidenca zapisa 20. redne seje*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=V&type=sz&uid=8FBB212908203B3AC12577E3002EB160> (30. november 2015).
29. --- 2010b. *Evidenca zapisa 22. redne seje*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=V&type=sz&uid=57EFAB7BC985EBD9C125785E003334C1> (30. november 2015).
30. Državni zbor Republike Slovenije, Odbor za infrastrukturo in okolje. 1994. *Mnenje k predlogu Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami – druga obravnava*. 19. maj.
31. Državni zbor Republike Slovenije, Odbor za obrambo. 1994a. *Poročilo k predlogu Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (prva obravnava)*. 16. februar.
32. --- 1994b. *Poročilo k predlogu Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (prva obravnava)*. 16. februar.
33. --- 2006. *Poročilo k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-A) (prva obravnava)*. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/Porocevalec/arhivPorocevalec!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivT39gy2dDB0N3F0NXQw8DX09PTz9HI0MPM31w_ErMNCPIkm_v6Whm4FnqLG7ibFviIGBrxFx-g1wAEdS7cdUEIXf-EigfnNk9_tZAPW7BAdZ-ocYGvib6QfrR7rqR5oYupv6lOsX5IaGhkZUBQMApnQCxA!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/p0/IZ7_KIOS9B1A0O9N80I1DSR9OT10O6=CZ6_KIOS9B1A0GE1D0I1MIHINA20I7=LA0=Ejavadoc.jsp?include.path_info!QCPArhivPorocevalecView.jsp==/ (23. november 2015).
34. --- 2010. *Poročilo k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-B), druga obravnava, EPA 1151-V*. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12577D200407455&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (30. november 2015).
35. Državni zbor Republike Slovenije, Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve. 1994a. *Mnenje k predlogu Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (prva obravnava)*. 15. februar.
36. --- 1994b. *Mnenje k predlogu Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (druga obravnava)*. 17. maj.

37. EUR-Lex, Dostop do zakonodaje Evropske unije. 2015. *Načelo subsidiarnosti*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0017&from=EN> (19. april 2016).
38. Fink Hafner, Danica. 1991. Posebnost politične modernizacije v Sloveniji 1980-1990. *Teorija in praksa* 28 (3-4): 445-451.
39. --- 1993. Od monizma k pluralizmu. V *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*, ur. Drago Zajc, 29-45. Ljubljana: Inštitut za družbene vede pri Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Center za politološke raziskave
40. Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
41. --- 2013. *Parlamentarno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
42. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
43. Grizold, Anton. 2005. *Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju: k razvoju obrambno-zaščitnega sistema: izzivi in spodbude*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
44. Grošelj, Klemen. 2003/2004. Potres v Posočju leta 1998. *Ujma* 17-18: 227-232.
45. Grošelj, Klemen in Uroš Svete. 2004. Potres v Posočju aprila 1998. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 165-224. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
46. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: fakulteta za družbene vede.
47. --- 2003. Odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 219-235. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
48. --- 2005. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 86-104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
49. --- 2015. *Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: fakulteta za družbene vede.
50. Igličar, Albin. 2004. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
51. --- 2009a. Nekateri vidiki zakonodajnega delovanja poslancev Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004 - 2008. *Teorija in praksa* 46 (1-2): 146-160.
52. --- 2009b. *Pogledi sociologije prava*. Ljubljana: GV Založba.

53. --- 2011. *Zakonodajna dejavnost: viri, nomotehnika in zakonodajni postopek*. Ljubljana: GV Založba.
54. Jeraj, Julij. 2014. O vprašanjih, trditvah in idejah, ki se v medijih in komentarjih pojavijo po nesrečah. V *Slovenija v ledenih okovih 2014 – odziv in izzivi: znanstveni in strokovni posvet, FDV, 23. maj 2014*, ur. Uroš Svete in Marjan Malešič, 105–115. Ljubljana: Založba FDV.
55. Juvan Gotovac, Vesna. 2001. Predpisi o lokalni samoupravi. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 8–24. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
56. Južnič, Stane. 1992. *Diplomska naloga: napotki za izdelavo*. Ljubljana: Amalietti.
57. Kacin, Jelko. 1991. O razvoju civilne zaščite. *Ujma* 5: 241–242.
58. Kavčič, Bogdan. 1991. *Sodobna teorija organizacije*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
59. Kobold, Mira. 2011. Primerljivost poplave septembra 2010 z zabeleženimi zgodovinskimi poplavnimi dogodki. *Ujma* 25: 48–56.
60. Kopač, Erik, Klemen Grošelj, Vladimir Prebilih in Uroš Svete. 2004. Vojna v Sloveniji. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 27–105. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
61. Kosi, Ervin. 2007. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. *Pravna praksa* 4: 18–19.
62. Kosmač, Samuel. 2016. Intervju z avtorico. Nova Gorica, 5. april.
63. Kovač, Jožef. 2008. Do kakovostnih predpisov le s sodelovanjem zainteresirane javnosti že v predzakonodajnem postopku. *Pravna praksa* 43: I-VII.
64. Kristan, Ivan. 1989. Dozorevanje samozavesti slovenskega naroda. *Sodobnost* 37 (11): 1005–1007. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-E94L8EI7/?query=%27keywords%3dDozorevanje+samozavesti+slovenskega+naroda%27&pageSize=25> (24. april 2016).
65. Kukovič, Simona. 2009. Naloge in pristojnosti pokrajin: decentralizacija ali dekoncentracija? V *Lokalna demokracija III. ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 139–155. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
66. Majcen, Štefan, Albert Trobec in Darko Škerjanc. 2016. Intervju z avtorico. Postojna, 28. april.
67. Malešič, Marjan. 1991. Evropski družbi naproti: civilna zaščita. *Ujma* 5: 246–248.

68. --- 2004a. Nekatera teoretična izhodišča preučevanja krize. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 11–26. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
69. --- 2004b. Sklep. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 401–414. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
70. --- 2004c. Uvod. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 7–10. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
71. --- 2008. Odzivanje na kompleksno varnostno krizo v Sloveniji: norma, struktura in funkcija. *Teorija in praksa* 45 (1–2): 113–128.
72. --- 2014. Ledena ujma 2014: presoja izkušenj v teoretični perspektivi. V *Slovenija v ledenih okovih 2014 – odziv in izzivi: znanstveni in strokovni posvet, FDV, 23. maj 2014*, ur. Uroš Svete in Marjan Malešič, 135–143. Ljubljana: Založba FDV.
73. ---2015. Informacija o znanstvenem in strokovnem posvetu Slovenija v ledenih okovih 2014 – odzivi in izzivi. *Ujma* 29: (214–216).
74. MELS, *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave*. Ur. l. RS 57/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1996-02-0052> (18. april 2016).
75. Mestna občina Ljubljana. 2010. *Mnenje o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah ZVNDN*. 13. julij.
76. Mikoš, Matjaž. 2008. Mednarodna vpetost Slovenije v raziskovanje naravnih nesreč. *Geografski obzornik* 55 (3): 4–9. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-RXIN8FPT/> (14. april 2016).
77. Ministrstvo za javno upravo. 2011. *Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik*. Dostopno prek: http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjci6DdroLMAhUGbxQKHd2TARUQFfgaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.stopbirokraciji.si%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2Fmju%2FBoljsi_predpisi%2FPublikacije%2FPRIROCNIK_-_julij_2011.doc&usg=AFQjCNG-nxG9-0wJ9GHRim5-b8OdIrHo4g&sig2=9m-r-0Q88kEjplNsoqeuEA&bvm=bv.119028448,d.bGg (9. april 2016).
78. --- 2015. *Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/BESEDILO-javna_razprava_25_11_2105.pdf (25. april 2016).
79. Ministrstvo za obrambo. 1992. *Odredba o prenosu določenih nalog zaščite in reševanja na operativne gasilske enote*. Ur. l. RS 58/1992. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODRE815> (9. april 2016).

80. Ministrstvo za obrambo. 2011. *Uradni zaznamek o posredovanju informacije javnega značaja – področje dela izpostav URSZR in področje ureditve sistema zaščite in reševanja v drugih državah*. 22. julij.
81. Ministrstvo za obrambo, Kabinet ministrice. 2010a. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami – mnenje*. 28. april.
82. --- 2010b. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami – upoštevanje predlogov*. 11. junij.
83. --- 2011. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo z organi v sestavi. 25. Februar.
84. Močnik, Stanko. 2016. Intervju z avtorico. Cerklje, 7. maj.
85. Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (NPVNDN). Ur. l. RS 44/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2002-01-2147> (9. april 2016).
86. Pesek, Rosvita. 2008. *Skupščinski koraki k samostojni državi: izbor iz dobesednih zapisov sej Skupščine Republike Slovenije, odločilnih za nastanek neodvisne države Slovenije v obdobju 1990-1991, s komentarjem*. Ljubljana: Zveza zgodovinskih društev Slovenije.
87. Pogorelec, Janez. 2008. Drugi dopolnjeni izdaji Nomotehničnih smernic na pot. V *Nomotehnične smernice – 2., spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
88. --- 2016. Vloga strokovnih služb Vlade in parlamenta v zakonodajni dejavnosti. V *Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti*, ur. Štajnpihler, Tilen, Albin Igličar in Marijan Pavičnik, 21–34. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Razred za zgodovinske in družbene vede.
89. *Poslovnik Državnega zbora (PoDZ)*. Ur. l. RS 40/1993 (5. julij 1993).
90. *Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1-UPB1)*. Ur. l. RS 92/2007, 105/2010 in 80/2013. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34> (14. marec 2016).
91. *Poslovnik Vlade Republike Slovenije*. Ur. l. RS 43/2001, 23/2002, 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007, 32/2010, 73/2010, 95/2011, 64/2012 in 10/2014. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL32> (9. april 2016).
92. Rajh, Slavko. 1991. Izvajanje zaščite in reševanja ob naravnih nesrečah. *Ujma* 5: 126–127.
93. Rakar, Robert. 1994. Zlom javnega sektorja. *Dnevnik* (1. oktober).
94. Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

95. Rdeči križ Slovenije. 2005. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, EVA 2004-1911-0002 – mnenje*. 6. oktober.
96. Repe, Božo. 2000. Pravne in politične podlage, okoliščine in pomen prvih demokratičnih volitev. V *Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. Obletnici parlamentarizma v Sloveniji: zbornik referatov, koreferatov in razprav*, ur. Tatjana Krašovec, 26–69. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
97. Republiška uprava za zaščito in reševanje, Ministrstvo za obrambo. 1993. *Organizacijska zasnova sistema zaščite in reševanja*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo, Republiška uprava za zaščito in reševanje.
98. *Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije*. Ur. l. RS 71/1993 in 2/94-popr. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/_pdf/1993/Ur/u1993071.pdf (6. marec 2016).
99. *Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015 (ReNPVNDN)*. Ur. l. RS 57/2009 (24. julij 2009).
100. *Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej)*. Ur. l. RS 95/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200995&stevilka=4117> (9. april 2016).
101. *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV-1)*. Ur. l. RS 27/2010. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/_pdf/2010/Ur/u2010027.pdf#/u2010027-pdf (6. marec 2016).
102. Ribičič, Ciril. 1991. Zahtevno prehodno obdobje. *Teorija in praksa* 28 (3–4): 357–359.
103. Rožen, Tomaž in Miro Haček. 2014. *Merjenje upravljalne sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti: primer slovenskih občin*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
104. *Skupnost občin Slovenije*. Dostopno prek: <https://skupnostobcin.si/obcine/> (26. april 2016).
105. --- 2005. *Predlog sprememb in dopolnitev Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami – pripombe in stališča Skupnosti občin Slovenije*. 29. november.
106. --- 2010. *Pripombe na predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami*. (17. maj 2010).
107. --- 2014. *Povpraševanje: Civilna zaščita in požarna varnost*. Dostopno prek: http://arhiv2014.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/vprasanja_obcin/Civilna_zascita_in_pozarna_varnost.pdf (7. maj 2016).
108. Soban, Branko. 1991. Hiša brez trdnih temeljev. *Delo* (5. januar),
109. Šestan, Srečko. 2016. Intervju z avtorico. Ljubljana, 11. april.

110. Šetinc, Mile. 1991. Slovenska skupščina – tridomna zmešnjava na delegatskih kolesih. *Teorija in praksa* 28 (3-4): 359-362.
111. Šinkovec, Andrej. 2011. Nomotehnika v Jugoslaviji in samostojni Sloveniji. Pravni letopis 2011. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri pravni fakulteti v Ljubljani. Dostopno prek: http://www.ipp-pf.si/uploads/File/Pravni%20letopis/Pravni%20letopis%202011_low.pdf (16. februar 2016).
112. Šmidovnik, Janez. 1993. Širše lokalne samoupravne skupnosti. *Teorija in praksa* 30 (9-10): 880-889.
113. --- 1994. Pojem lokalne samouprave. *Javna uprava* 30 (1): 9-18.
114. --- 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
115. --- 1998. Ustavnopravna problematika odnosov med državo in lokalno samoupravo. *Javna uprava* 34 (1): 39-51.
116. Šturm, Lovro, ur. 2011. *Komentar Ustave Republike Slovenije: dopolnitev komentarja – A*. Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije.
117. Tičar, Bojan in Iztok Rakar. 2011. *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
118. Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/> (28. november 2015).
119. --- 2016. *Predlog Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022* (ReNPVNDN). Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/tdocs/resolucija_2016_2022.pdf (6. januar 2016).
120. *Uredba o organih v sestavi ministrstev*. Ur. l. RS 35/2015 in 62/2015. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED6985> (22. marec 2016).
121. *Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč*. Ur. l. RS 92/2007, 54/2009, 23/2011 in 27/2016. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED3994> (24. april 2016).
122. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS št. 33/91-I, 42/1997-UZS68, 66/2000-UZ80, 24/2003-UZ3a, 47, 68, 69/2004 -UZ14, 69/2004-UZ43, 69/2004-UZ50, 68/2006-UZ121, 140, 143, 47/2013-UZ148 in 47/2013-UZ90, 97, 99. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1> (8. april 2016).
123. Ustavno sodišče Republike Slovenije. 2008. *Sklep št. U-I-316-06-10*. Dostopno prek: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oyK_Z53-6aAJ:odlocitve.us-rs.si/decision-to-pdf/US28397+&cd=2&hl=sl&ct=clnk&gl=si (9. maj 2016).

124. Ušeničnik, Bojan. 1987. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. *Ujma* 1: 78–85.
125. --- 1992. Smernice za izvajanje zaščite in reševanja. *Ujma* 6: 241–243.
126. --- 1993. O novostih civilne zaščite. *Ujma* 7: 187–195.
127. Ušeničnik, Bojan, ur. 2002. *Nesreče in varstvo pred njimi*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo.
128. Velišček, Jožica. 2002. Dejstva in okoliščine, ki so oziroma vplivajo na učinkovitost dela državnega zbora. V *Državni zbor Republike Slovenije: 1992-2002*, ur. Jožica Velišček, Tatjana Krašovec in Karmen Uglešić, 152–167. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
129. Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
130. Vlada Republike Slovenije. 1993. Predlog Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami – prva obravnava. *Poročevalec Državnega zbora* št. 33/1993, (14. oktober).
131. --- 2002. *Doktrina zaščite, reševanja in pomoči*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/tdocs/doktrina_1.pdf in http://www.sos112.si/slo/tdocs/doktrina_2.pdf (6. november 2015).
132. --- 2005. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami*. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12570E5003BC95F&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc (26. november 2015).
133. --- 2007. Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 122. seji 24. maja 2007. Dostopno prek: http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/sporocilo_za_javnost_o_sklepih_ki_jih_je_vlada_rs_sprejela_na_122_seji_24_maja_2007_34229/http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/sporocilo_za_javnost_o_sklepih_ki_jih_je_vlada_rs_sprejela_na_122_seji_24_maja_2007_34229/ (26. april 2016).
134. --- 2010. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami*. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12577530051F4D3&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (26. november 2015).
135. --- 2016. *Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2016: predpisi iz pristojnosti Državnega zbora Republike Slovenije*. Dostopno prek:

http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/2016/PDV2016_DZ_06012016.pdf (9. april 2016).

136. --- 2016. *Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2017: predpisi iz pristojnosti Državnega zbora Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/2017/PDV2017_DZ_06012016.pdf (9. april 2016).
137. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
138. --- 2001a. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
139. --- 2001b. Načelo subsidiarnosti. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 33-46. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
140. --- 2001c. Pokrajine – raven med državo in občinami. *Javna uprava* 37 (4): 535–559.
141. --- 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 25–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
142. --- 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
143. --- 2007. Pokrajine v Sloveniji in Evropski uniji. *Javna uprava* 43 (2): 305–329.
144. --- 2007. Regionalizacija v Sloveniji – izzivi in dileme. *Lex localis* V (4): 19–39.
145. Zajc, Drago. 1991a. Politična modernizacija in oblikovanje opozicijskega pluralizma. *Teorija in praksa* 28 (12): 1524–1531.
146. --- 1991b. Politična modernizacija in transformacija slovenskega parlamenta. V *Parlamentarizem: dileme in perspektive (zbornik referatov)*, ur. Stane Kranjc in Berni Strmčnik, 157–166. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
147. --- 1993. Procesi politične modernizacije v (Vzhodni) Evropi in v Sloveniji. V *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*, ur. Drago Zajc, 9–27. Ljubljana: Inštitut za družbene vede pri Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Center za politološke raziskave.
148. --- 2000. *Parlamentarno odločanje: (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi: funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
149. --- 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

150. --- 2007. Slovenia's National Assembly, 1990-2004. *Journal of Legislative Studies* 13 (1): 83–98.
151. --- 2009a. Modeli oblikovanja koalicij in koalicijskih vlad v Sloveniji. *Teorija in praksa* 46 (4): 445–463.
152. --- 2009b. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS)*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
153. --- 2011. Razvoj slovenskega parlamentarizma v zadnjih dvajsetih letih – stalnost in spremembe. V *Dvajset let slovenske državnosti*, ur. Cirila Toplak, 23–37. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
154. *Zakon o državni upravi* (ZDU-1-UPB1). Ur. l. RS 113/2005 – uradno prečiščeno besedilo, 89/2007 – odl. US, 126/2007–ZUP-E, 48/2009, 8/2010–ZUP-G, 8/2012–ZVRS-F, 21/2012, 47/2013, 12/2014 in 90/2014. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3225> (22. marec 2016).
155. *Zakon o gasilstvu* (ZGas-UPB1). Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO301#> (14. april 2016).
156. *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS). Ur. l. RS 94/2007–UPB2, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 40/2012–ZUJF in 14/2015–ZUUJFO. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (15. april 2016).
157. *Zakon o obrambi* (ZObr-UPB1). Ur. l. RS 103/2004–UPB1 in 95/2015. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO532> (20. april 2016).
158. *Zakon o obrambi in zaščiti* (ZOZ). Ur. l. RS 15/1991 (6. april 1991).
159. *Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami* (ZVNDN). Ur. l. RS 64/1994 (14. oktober 1994).
160. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami* (ZVNDN-A). Ur. l. RS 28/2006 (17. marec 2006).
161. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami* (ZVNDN-B). Ur. l. RS 97/2010 (3. december 2010).
162. *Zakon o volitvah v Državni zbor* (ZVDZ-UPB1). Ur. l. RS 109/2006 in 54/2007 Odl. US. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (15. april 2016).
163. Združenje občin Slovenije. 2010. *Pripombe na predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečam*. 17. maj.
164. Zoratti, Bogdan. 2016. Intervju z avtorico. Nova Gorica, 30. avgust.

165. Žohar, Franci. 2016. Regionalne skupnosti občin – druga raven lokalne samouprave. Glas občin 1: (42-47).

Priloga A: Anketa za javne uslužbence na področju zaščite in reševanja

Q1 - Število prebivalcev v vaši občini

- ☐ do 5.000
☐ od 5.001 do 10.000
☐ od 10.001 do 15.000
☐ od 15.001 do 20.000
☐ nad 20.000

Q2 - Pod pristojnost katere izpostave URSZR sodi vaša občina?

- ☐ Koper
☐ Nova Gorica
☐ Postojna

Q3 - Kolikšno je število redno zaposlenih v občinski upravi?

Q4 - Koliko javnih uslužbencev je zaposlenih v občinski upravi na področju ZiR?

Q5 - Ali kot javni uslužbenec, zadolžen za področje ZiR, opravljate izključno dela in naloge na področju ZiR?

- ☐ DA
☐ NE

IF (1) Q5 = [2] (NE)

Q6 - Ali se vam zdi, da se zaradi preobremenjenosti z drugimi področji premalo posvečati področju ZiR?

- ☐ DA
☐ NE
☐ ne morem oceniti

Q7 - Ali se vam zdi, da vaši nadrejeni dajejo prednost ostalim delovnim področjem pred področjem ZiR

- ☐ DA
☐ NE
☐ ne morem oceniti

Q8 - Kako dobro vaši nadrejeni poznajo vaše delo na področju ZiR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q9 - Kako bi ocenili, ali so vaši predlogi in strokovni argumenti v zvezi z vašim delovnim področjem ZiR upoštevani pri nadrejenih?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q10 - Koliko znaša delež sredstev (v % celotnega proračuna), ki jih občina namenja varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (CZ in gasilstvo)?

Q11 - Koliko znaša delež (v % celotnega proračuna), ki ga občina namenja za delovanje javne gasilske službe?

Q12 - Ali v vaši občini deluje poklicna enota gasilcev?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Drugo:

Q13 - Kako bi ocenili financiranje sistema VNDN v vaši občini

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q14 - Katere akte in dokumente na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami imate sprejete?

Možnih je več odgovorov

- ☐ Odlok o VNDN
☐ Program VNDN
☐ Načrt varstva pred požarom
☐ Načrti zaščite in reševanja
☐ Drugo:

Q15 - Ali menite, da je sistem načrtovanja na področju zaščite in reševanja ustrezen?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Drugo:

Q16 - Ste pri svojem delu imeli kdaj težave z usklajevanjem občinskega načrta s temeljnim?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Drugo:

IF (2) Q16 = [1] (DA)

Q17 - Kaj je predstavljalo največjo težavo?

Q18 - Ali menite, da bi morale imeti občine pri sprejemanju načrtov zaščite in reševanja več avtonomije?

- ☐ DA
☐ NE

Q19 - Kako bi ocenili, koliko pozornosti v vaši občini namenjate preprečevanju nesreč oziroma zmanjšanju njihovih posledic?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4

☐ 5

Q20 - Kateri so dejavniki, ki omejujejo več dejavnosti na področju preventivnega delovanja?

Možnih je več odgovorov

- ☐ Omejen obseg finančnih sredstev
☐ Drugo:

Q21 - Kako ocenjujete preventivno in samozaščitno dejavnost oziroma pripravljenost na večje nesreče občanov in drugih subjektov v družbi (podjetja, zavodi in druge organizacije)?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q22 - Ali se vam zdi način zagotavljanja sil za zaščito, reševanje in pomoč na podlagi državljske dolžnosti primeren?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Drugo:

Q23 - Ali ste imeli kdaj težave s popolnjevanjem enot, služb in organov CZ, ki temeljijo na državljski dolžnosti?

- ☐ Sploh ne
☐ Občasno
☐ Pogosto
☐ Vedno

Q24 - Ali imate za opravljanje določenih operativnih nalog ZRP sklenjene pogodbe z gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Drugo:

IF (3) Q24 = [1] (DA)

Q25 - Za katere naloge oziroma področja (npr. tehnično reševanje, prevozi, prehrana, nastanitev...)?

--

Q26 - Kako bi ocenili stanje opremljenosti enot, služb in organov CZ v vaši občini?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q27 - Kako bi ocenili obseg finančnih sredstev, ki jih vaša občina namenja za opremljanje enot, služb in organov CZ?

- ☐ Premalo
☐ Dovolj
☐ Preveč

Q28 - S katerimi materialnimi sredstvi za primer večjih nesreč razpolagate v vaši občini (protipoplavne

vreče, odeje, agregati, ležišča,...)?

Q29 - Ali imate podatek o tem, s kakšnimi materialnimi sredstvi, za katere lahko v primeru potrebe zaprosijo občine, razpolaga regija?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Delno

Q31 - Kdo opravlja funkcijo poveljnika CZ v vaši občini?

- ☐ javni uslužbenec občinske uprave, ki opravlja dela in naloge na področju ZiR
☐ drugi javni uslužbenec občinske uprave
☐ zunanji sodelavec
☐ Drugo:

Q32 - Kako bi ocenili vaše sodelovanje s poveljnikom CZ občine?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q33 - Ali poveljnik CZ občine za opravljanje svoje funkcije prejme plačilo?

- ☐ DA
☐ NE

IF (4) Q33 = [1] (DA)

Q34 - Prosimo, navedite, kakšno (sejнина, plačilo po pogodbi o delu, boniteta v obliki zavarovanja...) plačilo prejema.

Q35 - Kako ocenjujete pogoje za delo poveljnika CZ v vaši občini? (opremljenost, ustrezna finančna pooblastila...)?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q36 - Ali menite (lahko iz izkušenj potrdite), da so na funkcijo poveljnikov CZ občine v splošnem imenovane kompetentne osebe z ustreznimi znanji, veščinami in osebnostnimi lastnostmi?

- ☐ DA
☐ NE
☐ NE VEDNO
☐ Ne morem oceniti

Q37 - Se vam zdi, da bi moral kandidat za funkcijo poveljnika CZ izpolnjevati posebne pogoje oz. zahteve?

- ☐ DA
☐ NE

☐ Ne morem oceniti

IF (5) Q37 = [1] (DA)

Q38 - Prosimo navedite katere?

Q39 - Kako pomembne za dobro opravljanje funkcije poveljnika CZ občine se vam zdijo spodaj navedene sposobnosti in osebnostne lastnosti?

1 - najmanj, 5 - največ

	1	2	3	4	5
poznavanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	☐	☐	☐	☐	☐
organizacijske sposobnosti	☐	☐	☐	☐	☐
poznavanje širokega kroga ljudi	☐	☐	☐	☐	☐
čut za sočloveka/želja pomagati drugim	☐	☐	☐	☐	☐
sposobnost komuniciranja	☐	☐	☐	☐	☐
odločnost	☐	☐	☐	☐	☐
poznavanje osnov vodenja in poveljevanja	☐	☐	☐	☐	☐
sposobnost prevzemanja odgovornosti za svoje odločitve	☐	☐	☐	☐	☐
ohranitev mirnosti v izrednih razmerah	☐	☐	☐	☐	☐
izkušnje na področju ZiR	☐	☐	☐	☐	☐

Q30 - Kako bi ocenili programe izobraževanja in usposabljanja na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q40 - Ali se vam zdi tridnevno uvajalno in temeljno usposabljanje za poveljnike CZ občin in njihove štabe primerno vsebinsko zastavljeno?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Ne morem oceniti

Q41 - Kako velik pomen pripisujete usposabljanju po programih URSZR za uspešno opravljanje funkcije poveljnika CZ občine?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q42 - Na koga se obrnete, če potrebujete strokovno pomoč ali nasvet s področja ZiR?

Možnih je več odgovorov

- ☐ na svojega nadrejenega
☐ na javnega uslužbenca na področju ZiR/poveljnika CZ v drugi občini
☐ na pristojno Izpostavo URSZR

- ☐ URSZR v Ljubljani
☐ Drugo:

Q43 - Kako pomembno se vam zdi sodelovanje na področju ZiR s sosednjimi občinami?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q44 - Kako bi na splošno ocenili sodelovanje s sosednjimi občinami na področju ZiR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q45 - Katera so vprašanja oz. zadeve, s katerimi se največkrat obrnete na pristojno izpostavo URSZR (npr. usklajevanje ocen ogroženosti in načrtov ZiR, razporejanje državljanov, prošnja za pomoč v primeru nesreč večjega obsega...)?

Q46 - Kako bi ocenili ustreznost informacij, ki jih dobite s strani uslužbencev izpostave URSZR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q47 - Kako ocenjujete strokovnost uslužbencev izpostave URSZR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q48 - Ali dobite ustrezne informacije in odgovore s strani zaposlenih na izpostavi URSZR?

- ☐ nikoli
☐ skoraj nikoli
☐ največkrat
☐ vedno

Q49 - Kako pomemben dejavnik za uspešno odzivanje na nesreče se vam zdi redno medsebojno sodelovanje ključnih oseb v sistemu ZiR na občinski in regijski ravni na vajah ZiR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q50 - Kako ocenjujete medsebojno poznavanje ključnih oseb v sistemu ZiR v primeru vaše občine in pristojne izpostave URSZR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q51 - Kako ocenjujete medsebojno sodelovanje ključnih oseb v sistemu ZiR v primeru vaše občine in pristojne izpostave URSZR na skupnih vajah ZiR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5
☐ nimamo te izkušnje

Q52 - Kako ocenjujete medsebojno sodelovanje ključnih oseb v sistemu ZiR v primeru vaše občine in pristojne izpostave URSZR v primeru večje nesreče?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5
☐ nimamo te izkušnje

Q53 - Kako bi na splošno ocenili sodelovanje med občino in izpostavo URSZR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q54 - Če sodelovanje ocenjujete kot zelo slabo ali slabo, kaj menite, da je vzrok temu?

--

Q55 - Ali menite, da odsotnost politične oblasti na ravni regije in s tem povezana odvisnost izpostav in regijskih štabov CZ od države predstavlja težavo pri sodelovanju regijskih sil in sredstev v primeru večjih nesreč?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Ne vem

Q65 - Kako bi po vašem mnenju uvedba pokrajin v slovensko lokalno samoupravo vplivala na delovanje sistema ZiR na ravni regije?

- ☐ stanje bi bilo slabše kot je sedaj
☐ stanje bi bilo enako
☐ stanje bi bilo boljše
☐ Drugo:

Q56 - Kako bi lahko sodelovanje med občino in izpostavo URSZR še izboljšali?

Q57 - Kaj vas najbolj moti v odnosu med občino in izpostavo URSZR?

Q58 - Ali menite, da ZVNDN nalaga občinam prevelike pristojnosti in naloge?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Ne morem oceniti

Q59 - Katere pristojnosti in naloge, ki jih ZVNDN nalaga občinam, menite, da presegajo njihove zmožnosti?

Q60 - Menite, da ZVNDN dovolj dobro ureja področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ali je potrebno zakonodajo prilagoditi novim potrebam in družbeno-ekonomskim razmeram?

- ☐ ZVNDN dovolj dobro ureja področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami
☐ Potrebne so spremembe nekaterih določb ZVNDN
☐ Sistem VNDN je potrebno na novo zakonsko urediti
☐ Drugo:

Q61 - Prosimo navedite področja, za katera menite, da bi jih bilo potrebno na novo urediti oz. prilagoditi trenutnim razmeram.

Q62 - Kakšno je vaše mnenje glede sodelovanja občin v postopkih priprave zakonodaje in drugih aktov s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?)

Možnih je več odgovorov

- ☐ Občine nimajo možnosti sodelovati v fazi, ko bi njihove pripombe vplivale na oblikovanje zakonov in drugih aktov
☐ Občine imajo možnost sodelovati, vendar je njihovo mnenje največkrat preslišano
☐ Občine imajo možnost sodelovati, vendar je njihov odziv slab
☐ Drugo:

Q63 - Kako pomembni za zagotavljanje pripravljenosti in učinkovito ukrepanje v primeru naravnih in drugih nesreč se vam zdijo naslednji dejavniki?

1 - najmanj, 5 - največ

	1	2	3	4	5
sprejeti načrti ZiR	☐	☐	☐	☐	☐
usposobljenost sil za ZRP	☐	☐	☐	☐	☐
opremljenost sil za ZRP	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	5
medsebojno poznavanje in usklajeno delovanje izvajalcev ZRP	☐	☐	☐	☐	☐
ustrezne zaloge materialnih sredstev	☐	☐	☐	☐	☐

Q64 - Bi morda želeli sporočiti še kaj, o čemer vas nisem spraševala v vprašalniku?

Priloga B: Anketa za poveljnike Civilne zaščite občine

Q1 - Število prebivalcev v vaši občini

- ☐ do 5.000
- ☐ od 5.001 do 10.000
- ☐ od 10.001 do 15.000
- ☐ od 15.001 do 20.000
- ☐ nad 20.000

Q2 - Pod pristojnost katere izpostave URSZR sodi vaša občina?

- ☐ Koper
- ☐ Nova Gorica
- ☐ Postojna

Q3 - Ali v vaši občini deluje poklicna enota gasilcev?

- ☐ DA
- ☐ NE
- ☐ Drugo:

Q4 - Kako bi ocenili financiranje sistema VNDN v vaši občini

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

Q5 - Kako pomemben dejavnik uspešnega odzivanja na nesreče se vam zdijo sprejeti načrti zaščite in reševanja?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

Q6 - Ali menite, da bi morale imeti občine pri sprejemanju načrtov zaščite in reševanja več avtonomije?

- ☐ DA
- ☐ NE

Q7 - Kako bi ocenili, koliko pozornosti v vaši občini namenjate preprečevanju nesreč oziroma zmanjševanju njihovih posledic?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

Q8 - Kako ocenjujete preventivno in samozaščitno dejavnost oziroma pripravljenost na večje nesreče občanov in drugih subjektov v družbi (podjetja, zavodi in druge organizacije)?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

Q9 - Kako bi ocenili stanje opremljenosti enot, služb in organov CZ v vaši občini?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q10 - Kako bi ocenili obseg finančnih sredstev, ki jih vaša občina namenja za opremljanje enot, služb in organov CZ?

- ☐ premalo
☐ dovolj
☐ preveč

Q11 - S katerimi materialnimi sredstvi za primer večjih nesreč razpolagate v vaši občini (protipoplavne vreče, odeje, agregati, ležišča,...)?

Q12 - Ali imate podatek o tem, s kakšnimi materialnimi sredstvi, za katere lahko v primeru potrebe zaprosijo občine, razpolaga regija?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Delno

Q13 - Kdo opravlja funkcijo poveljnika CZ v vaši občini?

- ☐ javni uslužbenec občinske uprave, ki opravlja dela in naloge na področju ZiR
☐ drugi javni uslužbenec občinske uprave
☐ zunanji sodelavec
☐ Drugo:

Q14 - V kolikor funkcija poveljnika CZ občine in javnega uslužbenca na področju ZiR nista združeni, prosimo navedite področje, na katerem ste/ste bili zaposleni.

Q15 - Ali kot poveljnik CZ občine za opravljanje svoje funkcije prejimate plačilo?

- ☐ DA
☐ NE

IF (1) Q15 = [1] (DA)

Q16 - Prosimo, navedite, kakšno (sejнина, plačilo po pogodbi o delu, boniteta v obliki zavarovanja...).

Q17 - Ali menite, da ste za svoje delo primerno nagrajeni?

- ☐ DA
☐ NE

Q18 - Ali menite, da ste za svoje delo motivirani?

- ☐ DA
☐ NE

Q19 - Ali ste zavarovani za primer odškodninske odgovornosti?

- ☐ DA
☐ NE
☐ ne vem

Q20 - Ali ste zavarovani za primer poškodbe pri delu?

- ☐ DA
☐ NE
☐ ne vem

Q21 - Ali menite, da bi moral biti mandat poveljnika CZ občine vezan na mandat župana?

- ☐ DA
☐ NE
☐ ne morem oceniti

Q22 - Kako dobro, menite, da župan pozna in razume delovanje sistema zaščite in reševanja?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q23 - Ali menite, da župan namenja dovolj pozornosti sistemu zaščite in reševanja v občini?

- ☐ DA
☐ NE
☐ ne morem oceniti

Q24 - Kako ocenjujete pogoje za delo poveljnika CZ v vaši občini? (opremljenost, ustrezna finančna pooblastila...)?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q25 - Ali imate za svoje delo ustrezne pogoje?

Možnih je več odgovorov

- ☐ službeni avtomobil
☐ službeni telefon
☐ primerne štabne prostore
☐ pisarniško in drugo opremo
☐ uniformo in drugo predpisano opremo

Q26 - Se vam zdi, da bi moral kandidat za funkcijo poveljnika CZ izpolnjevati posebne pogoje oz. zahteve?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Ne morem oceniti

IF (2) Q26 = [1] (DA)

Q27 - Prosimo navedite katere?

Q28 - Kako pomembna za dobro opravljanje funkcije poveljnika CZ občine se vam zdijo spodaj navedena znanja, sposobnosti in osebnostne lastnosti?

1 - najmanj, 5 - največ

	1	2	3	4	5
poznavanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	☐	☐	☐	☐	☐
organizacijske sposobnosti	☐	☐	☐	☐	☐
poznavanje širokega kroga ljudi	☐	☐	☐	☐	☐
čut za sočloveka/želja pomagati drugim	☐	☐	☐	☐	☐
sposobnost komuniciranja	☐	☐	☐	☐	☐
odločnost	☐	☐	☐	☐	☐
poznavanje osnov vodenja in poveljevanja	☐	☐	☐	☐	☐
sposobnost prevzemanja odgovornosti za svoje odločitve	☐	☐	☐	☐	☐
ohranitev mirnosti v izrednih razmerah	☐	☐	☐	☐	☐

Q29 - Kako bi ocenili programe izobraževanja in usposabljanja na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q30 - Ali se vam zdi tridnevno uvajalno in temeljno usposabljanje za poveljnike CZ občin in njihove štabe primerno vsebinsko zastavljeno?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Ne morem oceniti

Q31 - Kako velik pomen pripisujete usposabljanju po programih URSZR za uspešno opravljanje funkcije poveljnika CZ občine?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q32 - Kako ocenjujete vaše sodelovanje z javnim uslužbencem za zaščito in reševanje v občinski upravi?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5

Q33 - Kako ocenjujete vaše sodelovanje z občinskim štabom CZ?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
☐ 2

- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

Q34 - Ali osebno poznate regijskega poveljnik CZ?

- ☐ DA
- ☐ NE

Q35 - Ali osebno poznate člane regijskega štaba CZ?

- ☐ DA
- ☐ NE

Q36 - Kako ocenjujete vaše sodelovanje z regijskim poveljnikom in regijskim štabom CZ?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ nimamo te izkušnje

Q37 - Ali osebno poznate poveljnike CZ sosednjih občin?

- ☐ DA
- ☐ NE

Q38 - Kako pomembno se vam zdi sodelovanje na področju ZiR s sosednjimi občinami?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

Q39 - Kako bi na splošno ocenili sodelovanje s sosednjimi občinami na področju ZiR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

Q40 - Kako ocenjujete vaše sodelovanje z županom?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

Q41 - Kako ocenjujete sodelovanje s poverjeniki za CZ?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ nimamo poverjenikov CZ

Q42 - Na koga se obrnete, če potrebujete strokovno pomoč ali nasvet s področja ZiR?

Možnih je več odgovorov

- ☐ na regijskega poveljnika CZ
- ☐ na javnega uslužbenca na področju ZiR/poveljnika CZ v drugi občini
- ☐ na pristojno Izpostavo URSZR
- ☐ URSZR v Ljubljani
- ☐ Drugo:

Q43 - Kako pomemben dejavnik za uspešno odzivanje na nesreče se vam zdi redno medsebojno sodelovanje ključnih oseb v sistemu ZiR na občinski in regijski ravni na vajah ZiR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

Q44 - Kako ocenjujete medsebojno poznavanje ključnih oseb v sistemu ZiR v primeru vaše občine in pristojne izpostave URSZR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

Q45 - Kako ocenjujete medsebojno sodelovanje ključnih oseb v sistemu ZiR v primeru vaše občine in pristojne izpostave URSZR na skupnih vajah ZiR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ nimamo te izkušnje

Q46 - Kako ocenjujete medsebojno sodelovanje ključnih oseb v sistemu ZiR v primeru vaše občine in pristojne izpostave URSZR v primeru večje nesreče?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ nimamo te izkušnje

Q47 - Kako bi na splošno ocenili sodelovanje med občino in izpostavo URSZR?

1 - najmanj, 5 - največ

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

Q48 - Če sodelovanje ocenjujete kot zelo slabo ali slabo, kaj menite, da je vzrok temu?

--

Q49 - Na katerih področjih menite, da bi izpostava URSZR lahko tesneje sodelovala z občinami?

Q50 - Kako bi lahko sodelovanje med občino in izpostavo URSZR še izboljšali?

Q51 - Ali menite, da odsotnost politične oblasti na ravni regije in s tem povezana odvisnost izpostav in regijskih štabov CZ od države predstavlja težavo pri sodelovanju regijskih sil in sredstev v primeru večjih nesreč?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Ne vem

Q58 - Kako bi po vašem mnenju uvedba pokrajin v slovensko lokalno samoupravo vplivala na delovanje sistema ZiR na ravni regije?

- ☐ stanje bi bilo slabše kot je sedaj
☐ stanje bi bilo enako
☐ stanje bi bilo boljše
☐ Drugo:

Q52 - Ali menite, da ZVNDN nalaga občinam prevelike pristojnosti in naloge?

- ☐ DA
☐ NE
☐ Ne morem oceniti

Q53 - Katere pristojnosti in naloge, ki jih ZVNDN nalaga občinam, menite, da presegajo njihove zmožnosti?

Q54 - Menite, da ZVNDN dovolj dobro ureja področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ali je potrebno zakonodajo prilagoditi novim potrebam in družbeno-ekonomskim razmeram?

- ☐ ZVNDN dovolj dobro ureja področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami
☐ Potrebne so spremembe nekaterih določb ZVNDN
☐ Sistem VNDN je potrebno na novo zakonsko urediti
☐ Drugo:

Q55 - Prosimo navedite področja, za katera menite, da bi jih bilo potrebno na novo urediti oz. prilagoditi trenutnim razmeram.

Q56 - Kako pomembni za zagotavljanje pripravljenosti in učinkovito ukrepanje v primeru naravnih in drugih nesreč se vam zdijo naslednji dejavniki?

1 - najmanj, 5 - največ

	1	2	3	4	5
sprejeti načrti ZiR	☐	☐	☐	☐	☐
usposobljenost sil za ZRP	☐	☐	☐	☐	☐
opremljenost sil za ZRP	☐	☐	☐	☐	☐
medsebojno poznavanje in usklajeno delovanje izvajalcev ZRP	☐	☐	☐	☐	☐
ustrezne zaloge materialnih sredstev	☐	☐	☐	☐	☐

Q57 - Bi morda želeli sporočiti še kaj, kar ni zajeto v vprašalniku?

Priloga C: Intervju z vodjo Izpostave URSZR Koper in regijskim poveljnikom CZ

Intervju z mag. Zvezdanom Božičem (vodja Izpostave URSZR Koper in poveljnik CZ za Obalno regijo)

V: Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavlja temelj delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Kako v splošnem ocenjujete normativno ureditev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji?

O: V redu. Manjkajo nekateri izvedbeni predpisi glede osebnih statusov reševalcev ter pripadnikov CZ. Plačevanje, nadomestilo, nadure, povečana zavarovalna doba, itd.

V: Kako ocenjujete delovanje sistema zaščite in reševanja na ravni občine in regije?

O: Regije delujejo približno na enakem nivoju (dobro, slabo, srednje, stvar pogleda). Občine pa zelo nihajo. Večinoma nič ali zelo malo, večje, bogate občine pa večinoma zelo dobro.

V: Katere so po vašem mnenju bistvene pomanjkljivosti sistema?

O: Zagotavljanje enotnega poveljevanja in vodenja ter enotnega vira financiranja.

V: Kakšno je vaše mnenje glede odsotnosti politične oblasti na ravni regije in s tem povezane odvisnosti izpostav in regijskih štabov CZ od države? Ali navedeno dejstvo predstavlja težavo pri zagotavljanju regijskih sil in sredstev v primeru večjih nesreč?

O: Ne to je k večjem prednost, vsaj za revnejše regije oziroma občine.

V: Kako bi po vašem mnenju uvedba pokrajin v slovensko lokalno samoupravo vplivala na delovanje sistema ZiR na ravni regije?

O: Smatram, da bi bilo preveč podvrženo trenutnim političnim in finančnim potrebam oblasti ter slabše medsebojno sodelovanje, predvsem tam kjer se politični vodje teh pokrajin ne bi razumeli.

V: Zakonodaja določa, da so občine primarno odgovorne za zaščito, reševanje in pomoč na svojem območju.

Ali menite, da so pristojnosti in naloge ki jih Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami nalaga občinam, sorazmerne z njihovimi finančnimi, kadrovskimi in materialnimi zmožnostmi?

O: Ne. Večina občin v Sloveniji tega ni zmožna. Ne toliko zaradi financ, pač pa zaradi nerazumevanja potrebe.

V: Kako ocenjujete pripravljenost občin na območju vaše izpostave za ukrepanje v primeru večjih nesreč (usposobljenost poveljnika in štaba CZ, zadostnost sil in sredstev...)? So se v preteklosti pojavljale kakšne težave?

O: Na našem območju je CZ organizirana primerno samo v eni občini. Ena se trudi za vzpostavitev sistema, ena je nova občina in nima še teh organov in služb, eno pa to področje ne zanima preveč.

V: Ali menite, da je dejavnost občin dovolj preventivno naravnana ali je potrebno prizadevanja za preprečevanje nesreč še okrepiti?

O: Preventive tako na občini kot na regiji ni oziroma jo je zelo malo.

V: Ali menite, da občine izvajanju priprav za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami namenjajo dovolj finančnih sredstev?

O: Ne.

V: Kako vidite dejavnost občin pri odpravljanju posledic in obnovi po nesrečah?

O: Tukaj je ključna njihova vloga in so s pomočjo države tudi dokaj uspešne.

V: Kje vidite največje težave občin pri zagotavljanju delovanja sistema zaščite in reševanja?

O: Delovanje je odvisno predvsem od enega človeka - župana oziroma županje.

V: Naloge poveljnika CZ so določene z zakonom. Ob večjih naravnih in drugih nesrečah, ko se aktivira regijski načrt zaščite in reševanja, preide pristojnost vodenja intervencije z lokalnega na regijski nivo.

Kako v takem primeru poteka sodelovanje med regijskim poveljnikom CZ in občinskim poveljnikom CZ?

O: V primerih, ko so občinski poveljniki dovolj usposobljeni in imajo zaupanje županov, to poteka brez težav.

V: Ali je odnos med regijskim poveljnikom CZ in občinskim poveljnikom CZ v zakonu dovolj jasno opredeljen in ali pri tem morebiti opazate nedoslednosti in težave?

O: Ne, zakon ni dovolj jasen. Regija tudi težko prevzema nekatere izključne pristojnosti lokalnih skupnosti oziroma odgovornosti županov.

V: Ali menite, da je »dvojna« odgovornost občinskega poveljnika CZ, ki je hkrati odgovoren županu ter regijskemu poveljniku CZ, lahko problematična? Se je v praksi že kdaj izkazala kot taka?

O: Vse je odvisno od odnosa in zaupanja med posamezniki ter strokovnosti. Lahko je problematična. Takih izkušenj sicer nimam.

V: Ali menite, da imajo poveljniki CZ (regijski in občinski) zagotovljene ustrezne pogoje za svoje delo (objekti, prostori, oprema, telekomunikacijska, informacija in druga logistična podpora)?

O: Odvisno od lokalne skupnosti in razumevanja vodstva.

V: Ali menite, da so občinski poveljniki CZ dovolj usposobljeni glede na odgovornost in pooblastila, ki jih imajo?

O: Odvisno. Splošno mislim, da ne.

V: Ali menite, da župani pri imenovanju občinskih poveljnikov izbirajo kompetentne osebe?

O: Odvisno od župana in njegovega razumevanja področja.

V: Ali menite, da so poveljniki CZ (regijski in občinski) za svoje delo ustrezno motivirani in nagrajeni?

O: Občinski prav gotovo ne. Regijski smo praviloma poklicni delavci ZiR.

V: Ali menite, da bi moral biti status poveljnika CZ urejen s posebnim predpisom?

O: Ne, zadostovala bi boljša ureditev v področnem zakonu.

V: Sodelovanje občinskih in regijskih organov je v primeru nesreče večjega obsega ključnega pomena za uspešen odziv.

Kako v splošnem ocenjujete sodelovanje z župani, strokovnimi službami in poveljniki CZ posameznih občin?

O: Predvsem je to odvisno od župana. V primerih nesreč je to zadovoljivo.

V: Imate morda kakšen predlog, kako bi sodelovanje med občinami in regijo lahko še izboljšali?

O: Usposabljanja za župane s področja ZRP ter izbira kompetentnih oseb za to področje.

V: Čemu menite, da bi morali v občinah v prihodnje posvetiti več pozornosti (usposabljanje odgovornih oseb, vaje, zagotavljanje finančnih sredstev, sodelovanje s prebivalci,...)?

O: Usposabljanje, urjenje in vaje ter primerno zagotavljanje sredstev za ZRP.

V: Imate morda kak konkreten predlog za spremembo zakonodaje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?

O: Nujno bi bilo treba urediti statute, tako prostovoljnimi strukturami kot tudi del poklicnim.

V: Pri svojem delu se srečujete z javnimi uslužbenci občinskih uprav, ki opravljajo naloge na področju zaščite in reševanja.

Kakšna je vaša ocena glede normativne ureditve sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v občinah na območju vaše izpostave (ali imajo sprejete odloke o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, letne programe varstva, načrte zaščite in reševanja,...)?

O: Spet je vse odvisno od občine. Se zelo razlikuje.

V: S kakšnimi vprašanji se javni uslužbenci v občinah največkrat obrnejo na vašo izpostavo?

O: Pomoč za finančna ali tehnična sredstva, sodelovanje na vajah ali usposabljanjih. Tolmačenje posameznih predpisov ali navodil.

V: S katerimi težavami se javni uslužbenci v občinah najpogosteje srečujejo pri svojem delu?

O: Nerazumevanje vodstev občin ter pomanjkanje finančnih resursov.

V: Ocenjujete, da javni uslužbenci občinskih uprav področju zaščite in reševanja posvetijo dovolj svojega delovnega časa, če domnevamo, da zaposleni v manjših občinah pokrivajo še druga delovna področja?

O: Ne vem. Ne morem oceniti.

V: Ali menite, da imate v vaši izpostavi dovolj zaposlenih glede na potrebe vašega delovnega procesa?

O: Ne, izpostava je 60 odstotno popolnjena.

Priloga Č: Intervju z vodjo Izpostave URSZR Nova Gorica in regijskim poveljnikom CZ
Intervju z mag. Samuelom Kosmačem (vodja Izpostave URSZR Nova Gorica in poveljnik CZ za
Severnoprimorsko regijo)

V: Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavlja temelj delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Kako v splošnem ocenjujete normativno ureditev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji?

O: Normativna ureditev področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je relativno dobro urejena ter zagotavlja nemoteno delovanje samega sistema.

V: Kako ocenjujete delovanje sistema zaščite in reševanja na ravni občine in regije?

O: Pri vseh naravnih nesrečah, ki so se zgodile v preteklih letih, je sistem dobro deloval in ni nikoli zatajil. Sile za zaščito in reševanje so ljudem v zelo kratkem času zagotovile osnovne življenjske pogoje. Tudi sama koordinacija med posameznimi enotami in službami je potekala v skladu s pričakovanji.

V: Katere so po vašem mnenju bistvene pomanjkljivosti sistema?

O: Menim, da je še zmeraj premalo urejen status prostovoljstva v Republiki Sloveniji. Reševalci prostovoljci imajo še zmeraj veliko težav pri odhodih na intervencije oziroma na usposabljanja.

V: Kakšno je vaše mnenje glede odsotnosti politične oblasti na ravni regije in s tem povezane odvisnosti izpostav in regijskih štabov CZ od države? Ali navedeno dejstvo predstavlja težavo pri zagotavljanju regijskih sil in sredstev v primeru večjih nesreč? Kako bi po vašem mnenju uvedba pokrajin v slovensko lokalno samoupravo vplivala na delovanje sistema ZiR na ravni regije?

O: Menim, da prevelika centralizacija sistema zaščite in reševanja ni prava pot. Sistem bi bil precej bolj odziven, bolje bi bili preskrbljeni z materialno tehničnimi sredstvi, v kolikor bi bile vzpostavljene pokrajine.

V: Zakonodaja določa, da so občine primarno odgovorne za zaščito, reševanje in pomoč na svojem območju.

Ali menite, da so pristojnosti in naloge ki jih Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami nalaga občinam, sorazmerne z njihovimi finančnimi, kadrovskimi in materialnimi zmožnostmi?

O: Problemi se pojavljajo v manjših občinah, kjer kadrovski in materialni resursi pogosto ne zadoščajo potrebam. Takrat občine največkrat prosijo za pomoč regijo.

V: Kako ocenjujete pripravljenost občin na območju vaše izpostave za ukrepanje v primeru večjih nesreč (usposobljenost poveljnika in štaba CZ, zadostnost sil in sredstev...)? So se v preteklosti pojavljale kakšne težave?

O: V preteklosti so se že pojavljale težave zaradi slabe organiziranosti, kadrovske podhranjenosti ter pomanjkanja materialnih sredstev. Glede na pogostnost nesreč, so bili v takih občinah prisiljeni sprejeti ukrepe, ki so težave omilili. Zelo pomembna je pripravljenost poveljnika CZ, ki s svojimi predlogi in pobudami prepriča župana, da nameni dovolj sredstev za to področje.

V: Ali menite, da je dejavnost občin dovolj preventivno naravnana ali je potrebno prizadevanja za preprečevanje nesreč še okrepiti?

O: Na področju preventive je možno še veliko storiti. Nekatera občine veliko truda namenjajo ozaveščanju otrok, seznanjanju prebivalstva o preventivnem delovanju ter organizirajo razne vaje. Še posebej v mesecu oktobru (mesecu požarne varnosti), ko gasilske enote organizirajo razne dogodke, se občani lahko seznanijo s postopki za preventivno delovanje.

V: Ali menite, da občine izvajanju priprav za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami namenjajo dovolj finančnih sredstev?

O: Občine, ki so v preteklosti že doživele razne neljube dogodke, namenjajo dovolj finančnih sredstev za priprave in izvajanje ukrepov za zaščito in reševanje. Župani se še kako dobro zavedajo pomena dobrega odziva ob raznih naravnih nesrečah.

V: Kako vidite dejavnost občin pri odpravljanju posledic in obnovi po nesrečah?

O: Večje občine pri tem nimajo večjih težav, ker je finančnih sredstev dovolj, same poskušajo reševati težave in odpravljati posledice nesreč. Manjše občine se verjetno obračajo na ministrstva.

V: Kje vidite največje težave občin pri zagotavljanju delovanja sistema zaščite in reševanja?

O: Največje težave so pri kadrih in finančnih sredstvih.

V: Naloge poveljnika CZ so določene z zakonom. Ob večjih naravnih in drugih nesrečah, ko se aktivira regijski načrt zaščite in reševanja, preide pristojnost vodenja intervencije z lokalnega na regijski nivo.

Kako v takem primeru poteka sodelovanje med regijskim poveljnikom CZ in občinskim poveljnikom CZ?

O: V Severnoprimorski regiji je potekalo sodelovanje med regijskim poveljnikom CZ in občinskimi poveljniki CZ vedno brez problemov. Z vsemi občinskimi poveljniki imamo redne stike, občasno organiziramo sestanke, kjer razrešujemo posamezne probleme. Menim, da so najbolj pomembni dobri medčloveški odnosi.

V: Ali je odnos med regijskim poveljnikom CZ in občinskim poveljnikom CZ v zakonu dovolj jasno opredeljen in ali pri tem morebiti opazate nedoslednosti in težave?

O: V zakonu je odnos bolj slabo opredeljen, zato bi bilo potrebno to dopolniti.

V: Ali menite, da je »dvojna« odgovornost občinskega poveljnika CZ, ki je hkrati odgovoren županu ter regijskemu poveljniku CZ, lahko problematična? Se je v praksi že kdaj izkazala kot taka?

O: V praksi nismo še naleteli na tak problem. Vse težave rešujemo dogovorno. Bi pa taka opredelitev znala biti problematična v nekaterih situacijah.

V: Ali menite, da imajo poveljniki CZ (regijski in občinski) zagotovljene ustrezne pogoje za svoje delo (objekti, prostori, oprema, telekomunikacijska, informacija in druga logistična podpora)?

O: Nekateri (bogatejše) občine imajo odlične pogoje za delo (vsa komunikacijska in druga sredstva), manjše občine imajo za delo slabše pogoje. Vsi pa lahko nemoteno opravljajo svoje delo v izrednih razmerah. Regijski poveljnik se poslužuje komunikacijskih sredstev v ReCO.

V: Ali menite, da so občinski poveljniki CZ dovolj usposobljeni glede na odgovornost in pooblastila, ki jih imajo?

O: Menim, da bi morali svoja znanja bolj pogosto obnavljati in utrjevati na raznih izobraževanjih, ki jih organizira ICZR Ig. Nekateri poveljniki imajo dolgoletne izkušnje iz raznih naravnih nesreč, zato se dobro znajdejo praktično v vseh situacijah. Novopečeni poveljnik se mora kar dolgo učiti in imeti precejšnjo iznajdljivost, da je lahko kos zahtevnim nalogam ob raznih nesrečah.

V: Ali menite, da župani pri imenovanju občinskih poveljnikov izbirajo kompetentne osebe?

O: Nekaterim se morda na začetku zdi, da je pomembno samo, da nekoga imenujejo, kasneje ugotovijo, da je poveljnik ključna oseba v občini. V Severnoprimorski regiji lahko rečem, da so trenutno na teh mestih kompetentne osebe, ki se zavedajo odgovornosti funkcije.

V: Ali menite, da so poveljniki CZ (regijski in občinski) za svoje delo ustrezno motivirani in nagrajeni?

O: Spet je zelo odvisno od posameznih občin. Mislim, da so v nekaterih občinah nagrade zelo nizke, zato finančna spodbuda nikakor ni razlog, da nekdo opravlja delo poveljnika CZ. Regijski poveljnik za svoje delo ni plačan, niti ne dobi finančnih sredstev za stalno pripravljenost.

V: Ali menite, da bi moral biti status poveljnika CZ urejen s posebnim predpisom?

O: Glede na njegove velike pristojnosti menim, da bi bilo to potrebno.

V: Sodelovanje občinskih in regijskih organov je v primeru nesreče večjega obsega ključnega pomena za uspešen odziv.

Kako v splošnem ocenjujete sodelovanje z župani, strokovnimi službami in poveljniki CZ posameznih občin?

O: Sodelovanje z župani in ostalimi službami se iz leta v leto izboljšuje. Vsi župani se počasi zavedajo, da so občani najbolj občutljivi glede vprašanja lastne varnosti in hitre pomoči ob naravnih nesrečah. Vedo, da potrebno je tem vprašanjem posvečati veliko pozornosti.

V: Imate morda kakšen predlog, kako bi sodelovanje med občinami in regijo lahko še izboljšali?

O: Zelo so koristni razni posveti, tako je v letu 2015 poveljnik CZ Republike Slovenije skupaj z ministrom za obrambo obiskal kar nekaj regij in se sestal z vsemi župani in poveljniki CZ.

V: Čemu menite, da bi morali v občinah v prihodnje posvetiti več pozornosti (usposabljanje odgovornih oseb, vaje, zagotavljanje finančnih sredstev, sodelovanje s prebivalci,...)?

O: Vsakemu segmentu je potrebno posvetiti dovolj časa in energije. Vsekakor je potrebno v občinah zagotoviti kvaliteten in usposobljen kader, sicer je vlaganje finančnih sredstev v sam sistem nesmiselno.

V: Imate morda kak konkreten predlog za spremembo zakonodaje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?

O: Nimam.

V: Pri svojem delu se srečujete z javnimi uslužbenci občinskih uprav, ki opravljajo naloge na področju zaščite in reševanja.

Kakšna je vaša ocena glede normativne ureditve sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v občinah na območju vaše izpostave (ali imajo sprejete odloke o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, letne programe varstva, načrte zaščite in reševanja,...)?

O: Na tem področju je veliko problemov, ker so majhne občine kadrovsko podhranjene in imajo težave pri izdelavi potrebne dokumentacije. Velikokrat so tudi načrti narejeni bolj za inšpekcijske preglede, kot za uporabo v praksi. Marsikaj bi se dalo narediti bolj enostavno, brez nepotrebne birokracije (bolj življenjsko).

V: S kakšnimi vprašanji se javni uslužbenci v občinah največkrat obrnejo na vašo izpostavo?

O: Pomoč pri izdelavi načrtov, vpis v evidenco CZ, ocenjevanje škode po nesrečah, prošnje po materialni pomoči.

V: S katerimi težavami se javni uslužbenci v občinah najpogosteje srečujejo pri svojem delu?

O: Njihove težave so najpogosteje povezane z vprašanji, ki sem jih predhodno navedel.

V: Ocenjujete, da javni uslužbenci občinskih uprav področju zaščite in reševanja posvetijo dovolj svojega delovnega časa, če domnevamo, da zaposleni v manjših občinah pokrivajo še druga delovna področja?

O: Veliko je odvisno od ogroženosti posamezne občine, vendar po naših izkušnjah tega časa nimajo dovolj tam, kjer pokrivajo še druga področja. Velikokrat jih moramo zelo priganjati, če hočemo pridobiti npr. potrebne podatke.

V: Ali menite, da imate v vaši izpostavi dovolj zaposlenih glede na potrebe vašega delovnega procesa?

O: Nimamo. Pred desetimi leti je bilo na izpostavi zaposlenih 19 uslužbencev, sedaj nas je 15. Manjka nam celo skladiščnik oziroma vodja logističnega centra. Tudi kadrovska struktura je neprimerna.

Priloga D: Intervju z regijskim poveljnikom CZ za Notranjsko, vodjo Izpostave URSZR Postojna in svetovalcem za zaščito in reševanje, Izpostava URSZR Postojna

Intervju s Štefanom Majcnom (regijski poveljnik CZ za Notranjsko), Albertom Trobcem (vodja Izpostave URSZR Postojna) in Darkom Škerjancem (svetovalec za zaščito in reševanje, Izpostava URSZR Postojna)

V: Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavlja temelj delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Kako v splošnem ocenjujete normativno ureditev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji?

O: Dobro – manjkajo nekateri podzakonski predpisi in konkretnejša navodila.

V: Kako ocenjujete delovanje sistema zaščite in reševanja na ravni občine in regije?

O: Na ravni občine je zelo odvisno od trenutne garniture, ki vodi občino - župan in strokovni delavec za ZiR ali poveljnik CZ. V večini občin je dobro, na ravni regije deluje sistem za ZiR dobro, saj je regija le podaljšana roka države. Za boljše delovanje bi morale biti pokrajine, ki bi lahko s politično voljo vplivale na skupni enakomerni razvoj občin na področju ZRP. Bistveno lažje bi bilo ustanoviti skupne strokovne službe in organizirati skupne bolj zahtevne enote, predvsem pa bi bilo manj težav pri financiranju vseh nalog.

V: Katere so po vašem mnenju bistvene pomanjkljivosti sistema?

O: Velika pomanjkljivost je v bistvu prav ta problem organiziranja pokrajin, in sicer bi pokrajina vodila enotno organiziranost, financiranje in tudi vodenje potrebnih aktivnosti.

V: Kakšno je vaše mnenje glede odsotnosti politične oblasti na ravni regije in s tem povezane odvisnosti izpostav in regijskih štabov CZ od države? Ali navedeno dejstvo predstavlja težavo pri zagotavljanju regijskih sil in sredstev v primeru večjih nesreč?

O: To predstavlja velik problem, ki smo ga že predhodno omenili. Smatramo, da bi politična vloga regije imela pozitivne učinke na sistem ZRP.

V: Kako bi po vašem mnenju uvedba pokrajin v slovensko lokalno samoupravo vplivala na delovanje sistema ZiR na ravni regije?

O: Uvedba pokrajin bi omogočila enakomernejši razvoj in krepitev sistema ZRP predvsem v občinah, ki so manjše in nimajo možnosti za organiziranje sil ZR za zahtevnejše naloge.

V: Zakonodaja določa, da so občine primarno odgovorne za zaščito, reševanje in pomoč na svojem območju.

Ali menite, da so pristojnosti in naloge ki jih Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami nalaga občinam, sorazmerne z njihovimi finančnimi, kadrovskimi in materialnimi zmožnostmi?

O: Da, v kolikor bi bile organizirane pokrajine in bi bila lažja možnost medsebojnega združevanja.

V: Kako ocenjujete pripravljenost občin na območju vaše izpostave za ukrepanje v primeru večjih nesreč (usposobljenost poveljnika in štaba CZ, zadostnost sil in sredstev...)? So se v preteklosti pojavljale kakšne težave?

O: Zahvaljujoč dobri organiziranosti in delovanju prostovoljnih sil ZRP, kot so gasilci, kinologi, Gorska reševalna služba, taborniki, jamarji, Rdeči križ, Karitas in njihovemu dobremu medsebojnemu sodelovanju so občine dokaj dobro pripravljene. Poleg tega imajo občine tudi s sosednjimi območji zunaj regije in države podpisane medsebojne sporazume o nudenju ustrezne pomoči. Med žledom v letu 2014 so se pojavile težave zaradi pomanjkanja ustreznih informacij, neustreznega odnosa določenih sil ZRP, ki so se vključile v reševanje nastalih problemov, kar je vplivalo na neresnost dojemanja nastale situacije in v povezavi s tem ni bilo ustreznega ukrepanja.

V: Ali menite, da je dejavnost občin dovolj preventivno naravnana ali je potrebno prizadevanja za preprečevanje nesreč še okrepiti?

O: Glede na obseg sredstev, ki jih občine zagotavljajo za ZRP, jih najprej zmanjka za področje preventive, čeprav bi preventivo morali okrepiti, ker bi s tem zmanjšali nastanek nesreč in njihove posledice.

V: Ali menite, da občine izvajanju priprav za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami namenjajo dovolj finančnih sredstev?

O: Večina občin ne namenja dovolj sredstev.

V: Kako vidite dejavnost občin pri odpravljanju posledic in obnovi po nesrečah?

O: Tukaj je odvisno od sredstev, ki jih nameni država.

V: Kje vidite največje težave občin pri zagotavljanju delovanja sistema zaščite in reševanja?

O: V strokovnih delavcih v občinskih upravah, ki imajo preveč drugih nalog in jim področje VNDN ostane kot vzporedna dejavnost. Drugi problem je nezadostno financiranje sistema ZRP.

V: Naloge poveljnika CZ so določene z zakonom. Ob večjih naravnih in drugih nesrečah, ko se aktivira regijski načrt zaščite in reševanja, preide pristojnost vodenja intervencije z lokalnega na regijski nivo.

Kako v takem primeru poteka sodelovanje med regijskim poveljnikom CZ in občinskim poveljnikom CZ?

O: V naši regiji poteka to sodelovanje zelo dobro.

V: Ali je odnos med regijskim poveljnikom CZ in občinskim poveljnikom CZ v zakonu dovolj jasno opredeljen in ali pri tem morebiti opazate nedoslednosti in težave?

O: Zakon je dovolj jasen, vprašanje nastane, ko ga vodstvo občine razume drugače. Za župane je vsako leto organiziran posvet, ki se ga posamezniki ne udeležijo in s temi so po navadi težave.

V: Ali menite, da je »dvojna« odgovornost občinskega poveljnika CZ, ki je hkrati odgovoren županu ter regijskemu poveljniku CZ, lahko problematična? Se je v praksi že kdaj izkazala kot taka?

O: Po vertikali je poveljnik CZ občine za strokovno ukrepanje odgovoren regijskemu, ko se le ta aktivira in izda potrebne ukrepe. Po horizontali je odgovoren županu, in sicer za aktivnosti, ki so načrtovane v občinskih načrtih ZiR in z njimi mu župan da ali odvzame določene pristojnosti, razen tistih, ki jih mora izpolnjevati na podlagi Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, ter ukrepov, ki jih je potrebno izvršiti.

V: Ali menite, da imajo poveljniki CZ (regijski in občinski) zagotovljene ustrezne pogoje za svoje delo (objekti, prostori, oprema, telekomunikacijska, informacija in druga logistična podpora)?

O: Regijskemu poveljniku CZ te pogoje nudi izpostava URSZR in so ustrezni. V posameznih občinah so pogoji zadovoljivi, je pa to odvisno od odnosa vodstva občine do področja ZRP.

V: Ali menite, da so občinski poveljniki CZ dovolj usposobljeni glede na odgovornost in pooblastila, ki jih imajo?

O: V večini občin so poveljniki CZ dovolj dobro usposobljeni in odgovorni ter znajo ustrezno uporabljati zakonska pooblastila in pooblastila župana.

V: Ali menite, da župani pri imenovanju občinskih poveljnikov izbirajo kompetentne osebe?

O: Odvisno od župana in njegovega razumevanja področja. Poveljnik CZ in štab CZ ne bi smeli biti izbrani in imenovani glede na trenutno politično klimo, temveč glede na strokovnost. Ob zamenjavi politične oblasti naj bi poveljnik in štab ostali isti, saj so za to področje pomembne tudi izkušnje.

V: Ali menite, da so poveljniki CZ (regijski in občinski) za svoje delo ustrezno motivirani in nagrajeni?

O: Motivirani so zaradi vesti in pripadnosti sistemu, nagrajeni pa v večini primerov niso.

V: Ali menite, da bi moral biti status poveljnika CZ urejen s posebnim predpisom?

O: Urejen je v Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, lahko pa bil še bolj podrobno s podzakonskim predpisom.

V: Sodelovanje občinskih in regijskih organov je v primeru nesreče večjega obsega ključnega pomena za uspešen odziv.

Kako v splošnem ocenjujete sodelovanje z župani, strokovnimi službami in poveljniki CZ posameznih občin?

O: Na splošno ocenjujemo sodelovanje z občinami kot zelo dobro. V več desetletnih izkušnjah smo imeli zgolj en primer neustreznega razumevanja stanja na začetku pojava nesreče.

V: Imate morda kakšen predlog, kako bi sodelovanje med občinami in regijo lahko še izboljšali?

O: Menimo, da bi k temu bistveno pripomogla vzpostavitev pokrajin in usposabljanje predstavnikov politične oblasti.

V: Čemu menite, da bi morali v občinah v prihodnje posvetiti več pozornosti (usposabljanje odgovornih oseb, vaje, zagotavljanje finančnih sredstev, sodelovanje s prebivalci,...)? –

O: Poleg že predhodno navedenega, tudi boljše medsosedsko sodelovanje z združevanjem finančnih sredstev, strokovnih kadrov in več aktivnosti na področju preventive.

V: Imate morda kak konkreten predlog za spremembo zakonodaje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?

O: V zakonu bi bilo potrebno osebam, vključenim v sistem zaščite in reševanja, zagotoviti več pravic oziroma boljši status.

V: Pri svojem delu se srečujete z javnimi uslužbenci občinskih uprav, ki opravljajo naloge na področju zaščite in reševanja.

Kakšna je vaša ocena glede normativne ureditve sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v občinah na območju vaše izpostave (ali imajo sprejete odloke o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, letne programe varstva, načrte zaščite in reševanja,...)? –

O: Normativna ureditev se med občinami zelo razlikuje in je odvisna od njihovih internih aktov.

V: S kakšnimi vprašanji se javni uslužbenci v občinah največkrat obrnejo na vašo izpostavo?

O: Javni uslužbenci občin se na nas največkrat obrnejo z vprašanji glede razporejanja v evidenco CZ, izdelave ocen ogroženosti in načrtov ZiR, še posebej pa je dobrodošla naša pomoč v primeru ocenjevanja škode.

V: S katerimi težavami se javni uslužbenci v občinah najpogosteje srečujejo pri svojem delu?

O: Največ težav je zaradi obremenjenosti z drugimi nalogami, ki jim občina daje več poudarka oziroma so to tekoče naloge javnega uslužbenca.

V: Ocenjujete, da javni uslužbenci občinskih uprav področju zaščite in reševanja posvetijo dovolj svojega delovnega časa, če domnevamo, da zaposleni v manjših občinah pokrivajo še druga delovna področja?

O: Strokovni delavci za ZiR v občinah so preveč obremenjeni z drugimi zadevami in zato ne morejo dovolj kvalitetno urejati zadev na področju ZiR, v povprečno velikih občinah bi moral biti en uslužbenec zaposlen samo za to področje.

V: Ali menite, da imate v vaši izpostavi dovolj zaposlenih glede na potrebe vašega delovnega procesa?

O: V začetku delovanja Izpostav URSZR smo imeli še zadovoljivo število zaposlenih, nato se je z odhodi delavcev v pokoj zmanjševalo. Težava nastane, ker se upokojenih uslužbencev v izpostavah ne nadomešča, razen v Regijskem centru za obveščanje, pa še to z zamudo, kar je nesprejemljivo in onemogoča normalno delo.

Priloga E: Intervju s predsednikom Komisije za zaščito in reševanje pri SOS

Intervju z Damjanom Barutom (predsednik Komisije za zaščito in reševanje pri Skupnosti občin Slovenije)

V: Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavlja temelj delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Kako v splošnem ocenjujete normativno ureditev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji?

O: V splošnem je normativna ureditev kompleksna, razvejana, vseobsežna in dokaj težko sledljiva, saj se razprostira na različne resorje Vlade.

V: Kakšno je vaše mnenje glede sodelovanja občin v postopkih priprave zakonodaje in drugih aktov s področja VNDN?

O: Lokalne skupnosti so temeljni nosilec tako razvoja nekega teritorija kot zaščite, reševanja in pomoči in zato je sodelovanje občin v samih postopkih priprave zakonodaje absolutno nujno in potrebno. Žal pa 70 odstotkov predlogov občine ne pride v prakso oziroma v predloge splošnih aktov, kar je včasih težavno.

V: Kako ocenjujete delovanje sistema zaščite in reševanja na ravni občine in regije?

O: Na ravni občine je še mnogo za postoriti, saj so različne prakse in še različnejši župani. Bistvo dobrega delovanja sistema zaščite in reševanja v občini je razumevanje župana (ali politike) tveganj in ogroženosti določene občine in potrebe po silah in sredstvih za zaščito, reševanje in pomoč, ki izhajajo iz tega. Brez gojenja te »kulture« so posledice ob večjih nesrečah lahko katastrofalne. Regije, če jih vzamemo iz gledišča državne »izpostave«, so z leti zgubile svoj namen in tudi niso kaj prida podpora lokalni skupnosti, razen v redkih primerih. Težavo povzroča birokracija in postopki. Če vzamemo regije kot skupek občin na določenem tradicionalnem področju (lahko bi jim rekli pokrajine), pa je stvar seštevek dobrih in slabih praks po posamezni občini, ki tvorijo tako regijo. Dejstvo je, da vsaka večja nesreča ali katastrofa prinese določen napredek v organiziranju zaščite in reševanja v lokalni skupnosti, če le odločevalci razumejo trenutek in naredijo nemudoma korak naprej. V kolikor se po nesreči – intervenciji preveč odlaša, je velika verjetnost, da bodo posledice ob naslednji nesreči še hujše.

V: Katere so po vašem mnenju bistvene pomanjkljivosti sistema?

O: Sistem je po mnenju mnogih občin in stroke »obrnjen na glavo«. Temelj zaščite in reševanja bi moral biti na lokalni ravni in nato, glede na obseg potreb po silah in sredstvih, bi se moral širiti na pokrajino in na koncu na državo. Trenutno pa državni organi preveč stihijsko odločajo o nadaljnjem razvoju sistema. Vendarle je v zadnjem času s sedanjim vodstvom Uprave RS za zaščito in reševanje viden premik na bolje na način, da so lokalne skupnosti bistveno več in aktivno vključene v razvojne aktivnosti sistema. Nadaljnje: premalo je profesionalne vodstvene strukture na nivoju lokalnih skupnosti, preveliko breme pa na prostovoljcih.

V: Kakšno je vaše mnenje glede odsotnosti politične oblasti na ravni regije in s tem povezane odvisnosti izpostav in regijskih štabov CZ od države? Ali navedeno dejstvo predstavlja težavo pri zagotavljanju regijskih sil in sredstev v primeru večjih nesreč?

O: Regijski štabi in izpostave naj bi bile podpora občinskim strokovnim službam ZiR in občinskimi štabom CZ in zato je bolje, da se politika v to ne vtika, saj gre za čisto operativni odnos.

V: Kako bi po vašem mnenju uvedba pokrajin v slovensko lokalno samoupravo vplivala na delovanje sistema ZiR na ravni regije?

O: Pokrajine bi morale biti tako ustanovljene, da so zaokrožena celota tudi za njene potrebe po silah in sredstvih, kar pomeni, da bi bile za vse večje nesreče samozadostne. Bile bi strokovno in politično neodvisne od države, vsaj pri operativnem odločanju. Decentralizacija lahko pomeni tudi, da imajo občine sogovornika bližje njihovim potrebam.

V: Zakonodaja določa, da so občine primarno odgovorne za zaščito, reševanje in pomoč na svojem območju.

Ali menite, da so pristojnosti in naloge ki jih Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami nalaga občinam, sorazmerne z njihovimi finančnimi, kadrovskimi in materialnimi zmožnostmi?

O: Definitivno je obveza lokalne skupnosti prevelika in še vedno nimamo ustreznega vira sredstev, ki bi omogočal lokalni skupnosti namenjati eksaktno višino sredstev glede na ogroženost. Trenutno obstajajo samo smernice priporočila npr. 3% primerne porabe ipd., vendar je vse prepuščeno diskrecijski pravici župana in občinskega sveta. Le redke občine imajo zadostno število organiziranih, usposobljenih in opremljenih pripadnikov za vse potrebne naloge in ukrepe, ki so si jih predvideli bodisi v ocenah ogroženosti ali načrtih zaščite in reševanja. Statistika inšpekcijskih nadzorov prikazuje sliko, kjer papir vse prenese, ampak samo čas in nesreča prineseta resnico.

V: Kako na splošno ocenjujete pripravljenost občin za ukrepanje v primeru večjih nesreč (usposobljenost poveljnika in štaba CZ, zadostnost sil in sredstev...)? Se v praksi pojavljajo kakšne težave?

O: Potrebno je ločiti med občinami, ki imajo konstantne težave z nesrečami, in občine, ki pač nimajo večjih težav (vsaj v zadnji dekadi). Prve se dobro zavedajo problema in skušajo kar se da pripraviti vse segmente za morebitno večjo nesrečo, druge pa upajo, da se jim nikoli ne bo potrebno za kaj takega obremenjevati. Težava je ponovno v znanju oziroma usposobljenem kadru v občinskih upravah ter namenska sredstva v proračunih.

V: Ali menite, da je dejavnost občin dovolj preventivno naravnana ali bi bilo potrebno prizadevanja za preprečevanje nesreč še okrepiti?

O: Lokalne skupnosti so dolžne skrbeti za preventivo, vendar večinoma ne znajo združevati dejavnosti na različnih resorjih in aktivnosti, kot so področje urejanja okolja in prostora,

investicij, inšpekcijskega nadzora, varstvo narave, gasilsko javno službo in Civilno zaščito. Veliko se je naredilo z implementacijo občinskih prostorskih načrtov (OPN), kjer je počasi slutiti povezanost z enim samim namenom: ureditev bivalnega, naravnega in drugega prostora ter okolja na način, da se primarno preprečuje nastanek nesreč. To je precejšen napredek, vendar po mnenju stroke iz zaščite, reševanja in pomoči, še vedno zaostaja za interesi gradbenih in podobnih lobijev.

V: Ali menite, da občine izvajanju priprav za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami namenjajo dovolj finančnih sredstev?

O: Osebnostno menim, da ne. Kot sem omenil že predhodno: država ali pa občina sama sebi ni predpisala točne višine ali odstotka proračuna, ki ga mora nameniti za to področje.

V: Kako vidite dejavnost občin pri odpravljanju posledic in obnovi po nesrečah?

O: Občina ima temeljno in osnovno vlogo pri odpravljanju posledic nesreč enostavno zaradi dejstva, da se vsaka nesreča sprva zgodi na teritoriju občine in šele širše gledano, države. Občina je dolžna pomagati svojim občanom in zato bi morala zagotoviti sistem, ki bi to omogočal. Država pa bi morala solidarnostno občini pomagati, ko odprava nesreč preide načrtovane zmoglosti občin. To se tudi v praksi pogosto dogaja, pa vendar je včasih občina prepuščena samoiniciativi.

V: Kje vidite največje težave občin pri zagotavljanju delovanja sistema zaščite in reševanja?

O: Največje težave so sprva pri razumevanju tveganj na določenem območju, nato ogroženosti in posledično sorazmerno pripravo sil in sredstev – ter posledično zagotavljanju namenskih proračunskih sredstev za delovanje ZRP.

V: Naloge poveljnika CZ so določene z zakonom. Ob večjih naravnih in drugih nesrečah, ko se aktivira regijski načrt zaščite in reševanja, preide pristojnost vodenja intervencije z lokalnega na regijski nivo.

Imate vpogled v to, kako v takšnem primeru poteka sodelovanje med regijskim poveljnikom CZ in občinskim poveljnikom CZ?

O: V osnovi so regijski načrti nadaljevanje državnega in po večini prepisani iz pro-forme, torej nič inovativni in neprilagojeni lokalnim specifikam. Regijski poveljnik CZ je samo in ponavljam samo načelno nadrejen občinskemu, ampak samo za rešitve, ki sta jih skupaj dogovorila. Nadrejenost je v toliko, da mora za pomoč občinski poveljnik zaprositi regijskega in slednji preko državnih kanalov in logistike zagotovi pomoč občini. Regijski poveljnik, vsaj v praksi še ni vodil intervencije na način, da bi neposredno vodil občinske sile; ponavljam lahko daje samo strokovne rešitve, izvedel pa jih bo občinski poveljnik. V praksi večjih nesreč je bilo tako, da je regijski poveljnik pomagal občini z državnimi resursi, ni pa nikoli poveljeval ničemur.

V: Ali je odnos med regijskim poveljnikom CZ in občinskim poveljnikom CZ v zakonu dovolj jasno opredeljen?

O: Ne, nikakor ni. Kot je bilo že prej omenjeno, je zelo bežna in načelna nadrejenost, ki je bila pred leti tudi vzrok za ustavno presojo člena, ki govori o odnosu med omenjenima. Država je zagovarjala obstoj t.i. enostarešinstva, vendar je občinski poveljnik imenovan s strani župana. Slednji je samostojen in ima na svoji strani celo evropsko listino o lokalni samoupravi glede neodvisnosti.

V: Ali menite, da je »dvojna« odgovornost občinskega poveljnika CZ, ki je hkrati odgovoren županu ter regijskemu poveljniku CZ, lahko problematična? Imate podatke o tem, ali se je v praksi že kdaj izkazala kot taka?

Načeloma v praksi ni bilo zaznati večjih težav, razen v enem primeru: poplava v Ljubljani leta 2010, ko je državni poveljnik (ali regijski) za določen ukrep izdal ukaz, ki je bil drugačen od tistega, ki ga je izdal poveljnik CZ občine. Obveljala je odločitev občinskega, ampak z veliko slabe volje.

V: Ali menite, da imajo poveljniki CZ v občinah v splošnem zagotovljene ustrezne pogoje za svoje delo (objekti, prostori, oprema, telekomunikacijska, informacija in druga logistična podpora)?

O: Odgovor je kompleksen in različen od občine do občine. Večinoma imajo poveljniki v občinah, kjer so nesreče pogoste, veliko boljše pogoje in podporo, kot tam, kjer se politika ne zaveda pomena zaščite, reševanja in pomoči.

V: Ali menite, da so občinski poveljniki CZ dovolj usposobljeni glede na odgovornost in pooblastila, ki jih imajo?

O: Na žalost je tudi tukaj različno. Četudi naj bi se vsi imenovani poveljniki CZ udeležili temeljnega usposabljanja za vodenje štabov, pa nato v domačih okoljih nimajo možnosti tega znanja implementirati.

V: Ali menite, da župani pri imenovanju občinskih poveljnikov izbirajo kompetentne osebe?

O: Posebna analiza teh imenovanj ni bila narejena. Je pa težava, da za izbiro ustreznega kadra ni posebej določenih taksativnih meril, torej ni strokovnega kadrovanja, ampak je po poznanstvu. Sicer pa župani po večini iščejo poveljnike CZ med strokovnjaki iz gasilskih vrst.

V: Ali menite, da so poveljniki CZ (regijski in občinski) za svoje delo ustrezno motivirani in nagrajeni?

O: Nikakor ne.

V: Ali menite, da bi moral biti status poveljnika CZ urejen s posebnim predpisom?

O: Poveljnik ima velika pooblastila in ima zelo slabo urejen status. Potrebno bi bilo toliko spremeniti ZVNDN, da bi razširili tudi pravice poveljnikov, kajti pooblastila so res previsoka.

V: Sodelovanje občinskih in regijskih organov je v primeru nesreče večjega obsega ključnega pomena za uspešen odziv.

Kako v splošnem ocenjujete sodelovanje regijskih organov z župani, strokovnimi službami in poveljniki CZ posameznih občin?

O: Po večini se regijski organi trudijo pomagati županom in to dokaj sistematično. Težava je na strani razumevanja županov.

V: Imate morda kakšen predlog, kako bi sodelovanje med občinami in regijo lahko še izboljšali?

O: Ukiniti bi bilo potrebno regije in uzakoniti pokrajine. Trenutno pa je na vseh regijah problem kadra in zato je tudi sodelovanje na najnižjem možnem nivoju. Regija bi morala razumeti, da je tam, da občini pomaga, saj v osnovi naloge in ukrepe ZRP izvaja lokalna skupnost.

V: Čemu menite, da bi morali v občinah v prihodnje posvetiti več pozornosti (usposabljanje odgovornih oseb, vaje, zagotavljanje finančnih sredstev, sodelovanje s prebivalci,...)?

O: Vse kar ste našteali je potrebno. Še največji izziv je sodelovanje z občani, da se slednji korenito pripravijo na možna tveganja v njihovi okolici, da se samozaščitijo in si vzajemno pomagajo, še preden pomislijo, da bi jim morala občina pomagati.

V: Imate morda kak konkreten predlog za spremembo zakonodaje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?

O: Sprva bi bilo potrebno urediti poseben status tako operativcev v sistemu kot tudi javnih uslužbencev na tem področju s posegom v davčno in kadrovsko zakonodajo. Uzakoniti bi bilo potrebno minimalno višino proračunskih sredstev na področju zaščite in reševanja (t.j. operativno raven sistema), ki bi bila sorazmerna glede na ogroženost lokalne skupnosti in zagotoviti tako v državnem kot občinskem proračunu posebna namenska sredstva za preprečevanje naravnih nesreč. Trenutno je vse odvisno od OPN-jev in njihovih ciljev ter od tega, ali obstaja strateški načrti razvoja občine, kjer je posebej izpostavljena preventiva pred nesrečami in bi morala imeti absolutno prednost pred drugimi področji (npr.: poseben režim gradnje tudi tam, kjer so kapitalski interesi močni).

V: Pri svojem delu imate vpogled v delovanje občinskih uprav na področju zaščite in reševanja.

Kakšna je vaša ocena glede normativne ureditve sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v občinah (ali imajo sprejete odloke o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, letne programe varstva, načrte zaščite in reševanja,...)?

O: Lokalne skupnosti v zadnjem času veliko več delajo na ureditvi sistema zaščite in reševanja. Dopolnjujejo se vse pravno formalne zahteve iz državnih ureditvenih aktov, saj se redno izvaja nadzor s strani Inšpektorata RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Papirnato torej zadeve gredo naprej. Vprašljiva pa je kvaliteta in realnost vseh dokumentov, predvsem načrtov

zaščite in reševanja. Težava je tudi pri usklajevanju teh načrtov z regijo, saj so si včasih rešitve na državnem nivoju in lokalne specifične nasprotujoče, sploh v občinah, ki vlagajo precej v zaščito in reševanje. V občinah, kjer se skuša zadostiti normativni obveznosti samo formalno, ne pa tudi vsebinsko, pa je tri četrti načrtov zaščite in reševanja neuporabnih v praksi ali pa se v praksi izvajajo rešitve in ukrepi tudi in predvsem drugače.

V: S katerimi težavami se javni uslužbenci v občinah najpogosteje srečujejo pri svojem delu?

O: Javni uslužbenci na področju zaščite in reševanja po občinah so običajno zelo nizko v hierarhiji odločanja v občini in se jim težko priznava poseben status, ki bi ga morali imeti. Predvsem je to vidno v izredno slabo rešenem vprašanju specifične dela in posebnih pooblastil, ki naj bi jih imeli in posledično ustreznem plačilu. Težave so vse povsod pri dodatkih za stalno pripravljenost ali dodatke za delo v posebno rizičnih delovnih razmerah, v terenskih dodatkih ter v neupoštevanju 106. člena ZVNDN, ki ga je menda Zakon za uravnoteženje javnih financ trenutno povozil. Ker so proračuni za sistem zaščite in reševanja zelo nizki, tudi ni velikih razvojnih možnosti. Edina svetla točka so mogoče uslužbenci v mestnih občinah, vendar so izjema, ki potrjuje pravilo. Obstajajo celo primeri mobinga na delovnem mestu, vendar je to izredno težko dokazovati. Praviloma so javni uslužbenci na področju zaščite in reševanja, razen v mestnih občinah, razporejeni na taka delovna mesta, kjer izvajajo več delovnih področij in je to seveda poglaviti vzrok, da primanjkuje časa za večjo kvaliteto dela na osnovnem področju (ZRP). Ko, pa enkrat nastopi izredna situacija, nesreča ali intervencija, pa so ti javni uslužbenci pod velikim stresom in ogromno količino dela. Običajno so prepuščeni samim sebi znotraj občinskih uprav, razen zelo svetlih primerov. Na tem področju sicer primanjkuje ustreznih raziskav, ki bi temu potrjevale, vendar klima v pogovorih, ki jih imam kot predsednik Komisije za zaščito in reševanje pri Skupnosti občin Slovenije, je po večini takšna.

V: Ocenjujete, da javni uslužbenci občinskih uprav področju zaščite in reševanja posvetijo dovolj svojega delovnega časa, če domnevamo, da zaposleni v manjših občinah pokrivajo še druga delovna področja?

O: Vsekakor nimajo dovolj časa za razvojne načrte, temveč rešujejo stvari sproti.

V: Ali menite, da javni uslužbenci v občinskih upravah od pristojnih oseb na izpostavah URSZR dobijo informacije, po katerih sprašujejo? So zaposleni na izpostavah dovolj strokovno usposobljeni za opravljanje svojih nalog?

O: Izkušnje, ki pa niso podkrepjene s posebno raziskavo, kažejo, da je večinoma pomoč s strani pristojnih oseb na izpostavah zadovoljiva. Seveda bi se dalo narediti še veliko več.

Priloga F: Intervju z regijskim gasilskim poveljnikom za Obalno-kraško regijo

Intervju z Markom Adamičem (regijski gasilski poveljnik za Obalno-kraško regijo)

V: Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavlja temelj delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Kako v splošnem ocenjujete normativno ureditev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji?

O: Na splošno sistem ureja vse aktivnosti, ki se tičejo varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ocenjujem, da je zakon zadovoljiv.

V: Kako na podlagi vaših izkušenj ocenjujete delovanje sistema zaščite in reševanja na ravni občine in regije?

O: Na ravni občine sistem ponekod zelo dobro deluje, ponekod pa je katastrofa, če se lahko poenostavljeno izrazim. Prav tako lahko govorim in ocenjujem za regijo, ki pa združuje nižje nivoje.

V: Katere so po vašem mnenju bistvene pomanjkljivosti sistema?

O: Pomanjkljivosti samega sistema je zelo malo, večja pomanjkljivost je v kadru (ljudeh) oziroma kadrovanju in poznavanju delovanja samega sistema. Na splošno gledano sistem v glavnem deluje. Ne deluje pa tam, kjer je kader nastavljen politično, niso iz stroke, oziroma so postavljeni samo, da se zadosti predpisom. Tam se pa pojavljajo zelo veliki problemi, najpogosteje pri sodelovanju med lokalno skupnostjo, gasilci, CZ, ter v primeru večjih dogodkov, ko je potrebno vzajemno delovanje.

V: Zakonodaja določa, da so občine primarno odgovorne za zaščito, reševanje in pomoč na svojem območju.

Ali menite, da so pristojnosti in naloge ki jih Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami nalaga občinam, sorazmerne z njihovimi finančnimi, kadrovskimi in materialnimi zmožnostmi?

O: Po zakonu je lokalna skupnost tista, ki mora zagotoviti sredstva za delovanje sistema. V prvi vrsti je za to odgovoren župan. Seveda je pa odvisno, koliko je lokalna skupnost sama pripravljena vložiti v ta sistem. Ponekod je to delež, ki je simboličen – namenja se samo toliko, da sistem obstoji, ponekod je to znesek, ki omogoča neko normalno delovanje sistema. Osebno menim, da bi lahko vsaka občina financirala ta sistem v nekem normalnem obsegu delovanja brez večjih težav, seveda če ga ima urejenega in ima prave – strokovne ljudi na pravih mestih.

V: Kako ocenjujete pripravljenost občin na območju vaše regije za ukrepanje v primeru večjih nesreč (usposobljenost poveljnika in štaba CZ, zadostnost sil in sredstev...)? So se v preteklosti pojavljale kakšne težave?

O: Kot regijski gasilski poveljnik vidim na terenu zelo različne situacije. V nekaterih občinah je delovanje poveljnikov in štaba CZ zelo na visokem nivoju in se stalno izobražujejo in sodelujejo z ostalimi službami zaščite in reševanja, ponekod pa prava mala katastrofa, saj so ljudje, ki so postavljeni na te položaje, neizobraženi, ne poznajo delovanja samega sistema in ne sodelujejo z ostalimi službami, vsled tega tudi sistem deluje, kot deluje. Tak odmevnejši primer je bil žledolom v Postojni, ko so vse službe delale vsaka zase. Učinkovit sistem vodenja so imeli le gasilci.

V: Ali menite, da je dejavnost občin dovolj preventivno naravnana, ali je potrebno prizadevanja za preprečevanje nesreč še okrepiti?

O: Ne. V občinah, kjer že sedaj sistem deluje slabo, bi morali takoj začeti z izobraževanjem, sodelovanjem in delovanjem samega sistema, ponekod morda tudi zamenjati vodstvene strukture. Potrebno bi bilo tudi okrepiti sodelovanje z gasilci, ki ga je ponekod zelo, zelo malo. So pa edina služba, na katero se obrnejo in pričakujejo od nje 100 % delovanje, čeprav so za nekatere ukrepe in dogodke zadolžene druge službe.

V: Kje vidite največje težave občin pri zagotavljanju delovanja sistema zaščite in reševanja?

O: Nezainteresiranost, premajhen finančni vložek v sistem zaščite in reševanja, prepogosto mišljenje odgovornih, da bomo uredili, ko se bo nekaj zgodilo, naj da država in podobno. Težava je tudi kadrovanje – predvsem bi morali zagotoviti strokovne kadre.

V: Kako bi kot zunanji opazovalec na podlagi lastnih izkušenj ocenili naklonjenost županov občin v vaši regiji do gasilstva in drugih struktur, ki delujejo v sistemu zaščite in reševanja?

O: Odvisno od vsake občine in župana posebej. Kjer je župan naklonjen temu sistemu, ni problema in tam se tudi dogajajo zelo veliki projekti, ki so vidni tudi širši javnosti. Seveda je ta sistem delovanja služb urejen po hierarhiji in se ve, kdo kaj dela. Ponekod pa se delovanje sistema navzven prikazuje kot odlično in podkrepljeno s finančnimi številkami in obljubami, v resnici pa sistem deluje pogojno, predvsem na račun dobrih, marljivih in pripadnih članov različnih organizacij, ki delujejo predvsem prostovoljno. Že zaradi prostovoljstva bi morali ta sistem v lokalni skupnosti podpirati.

V: Naloge poveljnika CZ so določene z zakonom. Ob večjih naravnih in drugih nesrečah, ko se aktivira regijski načrt zaščite in reševanja, preide pristojnost vodenja intervencije z lokalnega na regijski nivo.

Kako v takšnem primeru kot zunanji opazovalec ocenjujete sodelovanje med regijskim poveljnikom CZ in občinskim poveljnikom CZ?

O: Po mojih dosedanjih izkušnjah je sodelovanje na večjih intervencijah slabo ali pa ga sploh ni.

V: Ali menite, da je »dvojna« odgovornost občinskega poveljnika CZ, ki je hkrati odgovoren županu ter regijskemu poveljniku CZ, lahko problematična? Se je v praksi že kdaj izkazala kot taka?

O: V tem ne vidim problema. Če imaš človeka, ki je kos svojim nalogam, je strokoven in pozna delovanje sistema, lahko brez problema deluje kot odgovorni v občini in neposredno sodeluje z regijskim štabom CZ.

V: Ali lahko iz izkušenj ocenite, da imajo poveljniki CZ (regijski in občinski) zagotovljene ustrezne pogoje za svoje delo (objekti, prostori, oprema, telekomunikacijska, informacija in druga logistična podpora)?

O: Odvisno od občine do občine in pa seveda župana. Predvsem župana.

V: Ali menite, da so občinski/regijski poveljniki CZ dovolj usposobljeni glede na odgovornost in pooblastila, ki jih imajo?

O: V majhnem deležu da, večina pa ne. To se pokaže na večjih intervencijah, ko veliko večino nalog opravljajo gasilci.

V: Ocenjujete, da poveljniki CZ občin dovolj dobro poznajo sistem delovanja gasilske organizacije in na splošno sistema zaščite in reševanja?

O: Večina ne, kar utemeljujem s pomanjkanjem sodelovanja.

V: Kakšne so vaše izkušnje pri sodelovanju s poveljniki CZ v občinah?

O: V večini primerov so dobre, ponekod pa zelo slabe oziroma jih ni, kot je bil primer žledoloma in poplav ter nekaterih večjih požarov v naravi in vetroloma.

V: Se v praksi kdaj pojavljajo težave glede upoštevanja usmeritev pristojnih poveljnikov CZ (občine/regije) s strani vodje intervencije?

O: Do sedaj zelo malo, saj v večini primerov delo vodijo gasilci, ki s svojim sistemom vodenja dosežejo svoje delovanje. So pa tudi izjeme, kjer predstavlja poveljnik CZ občine zelo veliko podporo delovanju teh služb v občini.

V: Kako na splošno ocenjujete sodelovanje gasilskih enot in organizacij s strukturami Civilne zaščite?

O: Kjer imajo sistem zaščite in reševanja dobro urejen, je sodelovanje dobro, ponekod celo odlično. Ponekod pa sodelovanja sploh ni.

V: Sodelovanje občinskih in regijskih organov je v primeru nesreče večjega obsega ključnega pomena za uspešen odziv.

Imate morda kakšen predlog, kako bi sodelovanje med občinami in regijo lahko še izboljšali?

O: Tam, kjer še ni urejeno, da bi postavili na položaje poveljnikov CZ ljudi, ki so iz stroke, da bi odpravili komunikacijski šum med enotami, ki sodelujejo v sistemu zaščite in reševanja, da bi se štabi CZ večkrat sestali, da bi bilo vsaj dvakrat na leto skupno usposabljanje delovanja sistema, da bi se uredilo načrte zaščite in reševanja, obveščanje o dogodkih itd.

V: Čemu menite, da bi morali v občinah v prihodnje posvetiti več pozornosti (usposabljanje odgovornih oseb, vaje, zagotavljanje finančnih sredstev, sodelovanje s prebivalci,...)?

O: Vsemu omenjenemu ter da bi ponekod prišlo od obljub do realizacije projektov.

V: Imate morda kak konkreten predlog za spremembo zakonodaje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?

O: Trenutno ne.

V: Če se osredotočimo na konkreten primer nesreče, kakršen je bil nedavni velik požar na območju Kraškega roba med Črnotičami in Hrastovljami v začetku avgusta: pri gašenju je sodelovalo več kot 1.100 gasilcev ter helikopterji in letalo Slovenske vojske. Kot regijski gasilski poveljnik ste bili tudi sami prisotni.

Območje, ki ga je zajel požar, spada v pristojnost Izpostave URSZR Koper in ReCO Koper, meji pa na območje, ki je v pristojnosti Izpostave URSZR Postojna oziroma ReCO Postojna. Je bilo zaradi tega zaznati kakršne koli težave?

O: Sam tega nisem zaznal niti nisem seznanjen, da bi med intervencijo bilo karkoli drugače.

V: V primeru požara na Kraškem robu je bil aktiviran državni načrt zaščite in reševanja ob velikem požaru v naravnem okolju. Je pred tem pri vodenju zaščite, reševanja in pomoči sodeloval tudi občinski ali regijski poveljnik CZ oziroma štab in kakšna je bila njegova vloga?

O: Občinski poveljnik CZ in njegov namestnik sta bila zraven, regijski poveljnik CZ pa je, kolikor mi je znano, prišel le v torek, ko je požarišče obiskal predsednik Republike Slovenije.

V: Kako je potekalo aktiviranje državnega načrta zaščite in reševanja ob velikem požaru v naravnem okolju? Kakšen je postopek oziroma kdo poda poveljniku CZ Republike Slovenije predlog za aktiviranje državnega načrta?

O: Poveljnik CZ Republike Slovenije sprejme odločitev o aktiviranju državnega načrta na podlagi trenutnega stanja nesreče, zahtev prizadete regije in ocene razvoja razmer, torej v primeru požara glede na oceno širjenja požara. V tem primeru sem po posvetovanju z vodjo intervencije poklical poveljnika CZ Republike Slovenije in predlagal aktiviranje državnega načrta, pred tem pa sem se posvetoval oziroma pogovarjal s poveljnikom Gasilske zveze Slovenije.

V: Glede na to, da gasilske enote delujete avtonomno, me zanima, v kolikšni meri ocenjujete, da je sodelovanje CZ (poveljnika CZ, enot za oskrbo itd.) v primeru velikega požara sploh potrebno?

O: Sodelovanje je zelo potrebno. V prvi vrsti zaradi zagotavljanja logistične podpore, saj imajo poveljniki CZ kar veliko »lokalno moč«, predvsem finančno, da uredijo vse potrebno za pomoč vodji intervencije v štabu.

V: Kakšna so vaša pričakovanja glede nalog, ki naj bi jih poveljnik CZ občine oziroma regije izvajal v primeru večjega požara?

O: Njegove naloge so že tako zapisane v zakonu. Pri obsežnejši intervenciji pa nam lahko zelo pomaga pri zagotavljanju logistične podpore, ki pa nista samo pijača in hrana za sodelujoče gasilce, pač pa še veliko drugega.

V: Določba 82. člena Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami pravi, da mora biti v primeru, ko zaščito, reševanje in pomoč izvaja več enot ali služb, njihovo delovanje v skladu z usmeritvami pristojnega poveljnika CZ. Kako to v praksi deluje? Se dogaja, da so usmeritve pristojnega poveljnika CZ v nasprotju s pravili oziroma načeli gasilske stroke? Kako v takšnem primeru postopate?

O: Do sedaj nimam slabih izkušenj. V primerih, ko je pristojni poveljnik CZ prisoten na sami intervenciji, običajno sodelujemo zelo dobro. Na nekaterih intervencijah pa ga sploh ni in tam se moramo gasilci do njegovega prihoda pač znajti po svoje. Pogosto, predvsem v obsežnejših intervencijah, pa gasilci zahtevamo njegov takojšen prihod na mesto nesreče.

V: Opažate razliko pri organiziranju in delovanju gasilcev v primerjavi z drugimi službami in enotami, ki delujejo v sistemu zaščite in reševanja (štabi CZ, tehnično reševalne enote, kinologi itd.)?

O: Opažamo samo to, da manjše občine sicer imajo štabe CZ, vendar ti – razen poveljnika – ne delujejo oziroma se jih ne aktivira, ali pa o intervenciji niso obveščeni. V nekaterih občinah pa štabi CZ odlično delujejo in so lahko zgled dobrega sodelovanja in hitrega odzivanja.

V: Lahko primerjate usklajenost delovanja sil za zaščito, reševanje in pomoč v primeru požarov, kjer operativne naloge izvajate samo gasilske enote, ter v primeru drugih nesreč, v katerih poleg gasilcev sodelujejo še druge enote (npr. žledolom)?

O: Dokler se ne vzpostavi štabno vodenje, se na terenu enote razdrobijo, ko pa se enkrat vzpostavi štabno vodenje in se enote razporeja po prioriteti, sistem deluje. V kolikor se skupni štab ne vzpostavi, so lahko razmere na terenu precej kaotične.

V: Sami ste sodelovali tudi pri gašenju obsežnega požara na Šumki na Komenskem Krasu julija 2006, ki se je raztezal na območje dveh izpostav URSZR – Postojna in Nova Gorica oziroma območje Obalno-kraške in Severnoprimske gasilske regije.

Zanima me, ali je navedeno predstavljalo težave pri usklajevanju delovanja enot na terenu?

O: Na začetku je bilo precej težav. Najprej so intervencijo vodili gasilci z goriške regije, nato pa je požar zajel pobočje Šumke in je vodenje intervencije prevzela Kraška gasilska zveza oziroma poklicna gasilska enota Zavoda za gasilno in reševalno službo Sežana. Vodenje je potem odlično steklo, po koncu intervencije pa je bila opravljena tudi njena analiza. Sodelujoči v intervenciji smo pripravili nekaj izsledkov oziroma priporočil za izboljšanje učinkovitosti gašenja požarov v naravi. Napredek je opazen, saj so odgovorni upoštevali naša priporočila v zvezi z nabavo opreme in usposabljanji gasilcev, prav tako so svojo pripravljenost v smislu organiziranja dela izboljšale tudi gasilske enote. Iz takratnega obširnega požara smo se veliko naučili, zato je pomembno, da se po zaključku večje intervencije opravi analiza ukrepanja vseh udeleženi.

V: Imate podatek o tem, kako so bili v vodenje sil za zaščito, reševanje in pomoč vključeni občinski poveljniki oziroma regijski poveljnik CZ?

O: Predvsem so skrbeli za logistiko, torej zagotavljanje prehrane in pijače za udeležence intervencije.

Marko, hvala za vaše odgovore. Glede na to, da se gasilci dnevno srečujete s posredovanji v različnih nesrečah, vam želim varno delo in dobro sodelovanje z drugimi pristojnimi službami.

Priloga G: Intervju z regijskim gasilskim poveljnikom za Severnoprimorsko regijo

Intervju s Stankom Močnikom (regijski gasilski poveljnik za Severnoprimorsko regijo in poveljnik CZ občine Cerkno)

V: Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavlja temelj delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Kako v splošnem ocenjujete normativno ureditev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji?

O: Normativna ureditev je dokaj dobra, bi se je pa bilo potrebno bolj držati in tudi nekoliko osvežiti.

V: Kako na podlagi vaših izkušenj ocenjujete delovanje sistema zaščite in reševanja na ravni občine in regije?

O: Na področju delovanja občin se je v zadnjih desetih letih stanje precej izboljšalo, a le na področju gasilstva, medtem ko je Civilna zaščita v večini primerov zamrla. Na ravni regije sploh ne vidim delovanja – ni kontaktov, ni sestankov, sploh ni sodelovanja.

V: Katere so po vašem mnenju bistvene pomanjkljivosti sistema?

O: Sam sistem ni tako slab, če bi se vsi vpleteni zavedali svojih odgovornosti in bi stremeli k njegovemu izboljšanju.

V: Zakonodaja določa, da so občine primarno odgovorne za zaščito, reševanje in pomoč na svojem območju.

Ali menite, da so pristojnosti in naloge ki jih Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami nalaga občinam, sorazmerne z njihovimi finančnimi, kadrovskimi in materialnimi zmožnostmi?

O: Menim, da niso sorazmerne in da bi bilo potrebno določene naloge prenesti tako na državo kot tudi na regijo.

V: Kako ocenjujete pripravljenost občin na območju vaše regije za ukrepanje v primeru večjih nesreč (usposobljenost poveljnika in štaba CZ, zadostnost sil in sredstev...)? So se v preteklosti pojavljale kakšne težave?

O: V vsaki občini je malo drugače, čeprav je zakon za vse enak. Določene občine so se zavestno odpovedale vlaganju finančnih sredstev v opremljanje in usposabljanje v enote CZ, štab CZ in podobno. Na drugi strani pa so občine povečale sredstva za delovanje gasilstva, saj le v sistemu gasilstva vidijo zagotovilo, da bo sistem deloval. Usposobljenost poveljnikov CZ občin po mojem mnenju ni zadostna in bi jo bilo potrebno nadgraditi. Štabi se v času, ko ni nesreč, redko sestajajo, čeprav je v javnosti to drugače predstavljeno. Dejstvo pa je, da se bo tudi to moralo spremeniti v prihodnje, prav tako se bodo morala v prihodnje povečati finančna sredstva. V

preteklosti se je največ težav pojavljalo predvsem v smislu pomanjkljive opremljenosti, kar pa se postopoma izboljšuje.

V: Ali menite, da je dejavnost občin dovolj preventivno naravnana ali je potrebno prizadevanja za preprečevanje nesreč še okrepiti?

O: Na preventivnem področju so občine premalo dejavne, saj se najpogosteje začne ukrepati, ko je že prepozno. Večina občin nima strategije na področju preventive, pač pa se dela stihijsko. Tu vidim v prihodnosti veliko vlogo regije ali pa pokrajine, če bo do tega sploh prišlo.

V: Kje vidite največje težave občin pri zagotavljanju delovanja sistema zaščite in reševanja?

O: Največ težav izvira iz preteklosti, saj se občine niso zavedale, katere so njihove odgovornosti, posledično pa so bila tudi finančna sredstva okrnjena. Prav tako se je sam sistem prepočasi razvijal. Vsaka malo večja občina bi morala imeti človeka oziroma uslužbenca, ki bi skrbel za sistem zaščite in reševanja.

V: Kako bi kot zunanji opazovalec na podlagi lastnih izkušenj ocenili naklonjenost županov občin v vaši regiji do gasilstva in drugih struktur, ki delujejo v sistemu zaščite in reševanja?

O: Ob zadnjih nesrečah v preteklosti, kot so bile žled, poplave, plazovi, so župani spoznali, da bi sami težko obvladovali večje nesreče, tako da ocenjujem, da so naklonjeni.

V: Naloge poveljnika CZ so določene z zakonom. Ob večjih naravnih in drugih nesrečah, ko se aktivira regijski načrt zaščite in reševanja, preide pristojnost vodenja intervencije z lokalnega na regijski nivo.

Kako v takšnem primeru kot zunanji opazovalec ocenjujete sodelovanje med regijskim poveljnikom CZ in občinskim poveljnikom CZ?

O: Zelo slabo, saj je bil samo en sestanek na ravni regije, pa še ta na pobudo URSZR v Ljubljani. V preteklosti so se pojavljale nekatere težave in tudi v prihodnje ne vidim, da bi bilo lahko kaj bolje.

V: Ali menite, da je »dvojna« odgovornost občinskega poveljnika CZ, ki je hkrati odgovoren županu ter regijskemu poveljniku CZ, lahko problematična? Se je v praksi že kdaj izkazala kot taka?

O: Ni, saj se regijskega poveljnika ne upošteva – tako vsaj kaže praksa, čeprav je v zakonu jasno določeno. Vsak občinski poveljnik se zaveda, komu je najprej odgovoren in kdo je tisti, ki zagotavlja sredstva za delovanje sistema. Žled je bil jasen pokazatelj, kako si lahko pomagamo z regijskim poveljnikom CZ. Bil je malo obljub o podpori, pa še tiste niso držale. Poleg tega si v celotnem trajanju intervencije ni uspel ogledati stanja na terenu.

V: Ali lahko iz izkušenj ocenite, da imajo poveljniki CZ (regijski in občinski) zagotovljene ustrezne pogoje za svoje delo (objekti, prostori, oprema, telekomunikacijska, informacija in druga logistična podpora)?

O: Poveljnik regije ima ustrezne pogoje za svoje delo, medtem ko imajo poveljniki CZ občin najpogosteje zelo slabe pogoje. Nekoliko lažje je tistim, ki imajo hkrati tudi pomembnejšo vlogo v gasilstvu.

V: Ali menite, da so občinski/regijski poveljniki CZ dovolj usposobljeni glede na odgovornost in pooblastila, ki jih imajo?

O: Ne, menim, da niso.

V: Ocenjujete, da poveljniki CZ občin dovolj dobro poznajo sistem delovanja gasilske organizacije in na splošno sistema zaščite in reševanja?

O: V primeru, da so člani gasilske organizacije da, sicer pa je lahko že nekoliko vprašljivo. Na splošno menim, da je poznavanje sistema zaščite in reševanja zelo površno.

V: Kakšne so vaše izkušnje pri sodelovanju s poveljniki CZ v občinah?

O: Tam kjer poveljniki CZ prihajajo iz gasilske organizacije, je sodelovanje zelo dobro, z ostalimi pa izkušenj nimam, saj kot regijski gasilski poveljnik nisem vključen v regijski štab CZ.

V: Se v praksi kdaj pojavljajo težave glede upoštevanja usmeritev pristojnih poveljnikov CZ (občine/regije) s strani vodje intervencije?

O: Če govorim za našo občino, ni težav, saj sem hkrati poveljnik CZ občine in regijski gasilski poveljnik. Kolikor mi je poznano tudi sicer ni posebnih težav, saj v večini poteka v obratni smeri.

V: Kako na splošno ocenjujete sodelovanje gasilskih enot in organizacij s strukturami Civilne zaščite?

O: S tistimi, ki niso zgolj zapisane na papirju in dejansko delujejo, sodelujemo zelo dobro.

V: Sodelovanje občinskih in regijskih organov je v primeru nesreče večjega obsega ključnega pomena za uspešen odziv.

Imate morda kakšen predlog, kako bi sodelovanje med občinami in regijo lahko še izboljšali?

O: Menim, da bi morali organizirati delovne skupine, ki bi se redno srečevale in skupaj pripravljale razne normativne podlage in dokumente, ki jih občina potrebuje za delovanje sistema zaščite in reševanja.

V: Čemu menite, da bi morali v občinah v prihodnje posvetiti več pozornosti (usposabljanje odgovornih oseb, vaje, zagotavljanje finančnih sredstev, sodelovanje s prebivalci,...)?

O: Vse naštetu je še kako pomembno in bi bilo potrebno v prihodnje še nadgraditi. Menim, da bi se morale občine bistveno bolj povezovati med seboj in na ta način krepiti zmogljivosti in sodelovanje na področju zaščite in reševanja.

V: Imate morda kak konkreten predlog za spremembo zakonodaje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?

O: Gasilstvo ter vse preostale organizacije, ki delujejo na področju zaščite in reševanja, bi bilo treba izločiti iz zakona, ki ureja društva. Menim, da bi moralo biti področje zaščite, reševanja in pomoči v pristojnosti samostojnega ministrstva, na regijskih izpostavah pa bi bilo treba zaposliti tudi osebe s področja gasilstva, in sicer predvsem za koordiniranje dela na ravni regije.

Priloga H: Intervju s poveljnikom CZ Republike Slovenije

Intervju s Srečkom Šestanom (poveljnik CZ Republike Slovenije)

V: Gospod poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije, če se osredotočiva na sodelovanje med občinami in regijami v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, kakšne so vaše izkušnje glede njihovega sodelovanja v primeru nesreč večjega obsega?

O: Težave se pojavijo tam, kjer občine nimajo ustrezno organiziranega sistema kot takega. To je na žalost največkrat pri manjših občinah, ni pa to pravilo. Ocenjujem, da se stvari v zadnjih dveh ali treh letih malenkostno izboljšujejo. To velja tudi za materialna sredstva, ki jih občine namenjajo za primer nesreč. V mislih imam stvari, ki se jih potrebuje ob poplavih ali na primer močni burji, to so ponjave, vreče. Torej osnovna materialna sredstva, ki bi jih morala imeti občina glede na oceno ogroženosti svojega območja.

Druga stvar je, da lahko država ob večjih nesrečah pomaga. Ko na državnem ali regijskem nivoju prejmemo zahtevo za pomoč, le-to preučimo in se odzovemo nanjo. Pomoči nikoli nismo odrekli, seveda če je stvar upravičena – in ponavadi je upravičena. Nekatera sredstva imamo tudi distribuirana po regijskih skladiščih, da so tako čim bližje uporabnikom. Sredstva za pomoč občinam se črpajo iz teh skladišč, medtem ko regijske sile črpajo iz državnih zalog. Omeniti moram še tretjo možnost pomoči, to je mednarodna pomoč.

V: Zaznavate kakšne težave?

O: Osnovno težavo zaznamo že v samih pripravih in preventivnih ukrepih. Predvsem je to tam, kjer župan ali županja nima afinitete do področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, niti ne pozna nalog in dolžnosti. Pravice je na tem področju za občine malo, dolžnosti pa bi morali vsi župani dobro poznati. Ravno zaradi tega sem začel takoj po žledu z organizacijo regijskih posvetov, s katerimi bom nadaljeval. Do sedaj so bili izvedeni posveti z župani v petih regijah. Z odzivom sem zelo zadovoljen, saj je bil nad pričakovanji. Z župani se želim pogovoriti o tem, kaj lahko pričakujejo od nas in kaj so njihove naloge. Včasih jim dam tudi kakšen nasvet, ki ga seveda niso dolžni upoštevati. Moja želja je, in ne samo moja, da župan natanko ve, kaj je njegova naloga v sistemu, da ve, kaj je tisto, kar mora, in kaj je tisto, kar lahko stori. Seveda lahko dolžnost ali nalogo prenese na občinskega poveljnika Civilne zaščite, odgovornosti pa vsekakor ne. Navadno jim svetujem ali priporočim, da se javnega uslužbenca občinske uprave na področju zaščite in reševanja imenuje tudi za poveljnika Civilne zaščite. Predlagam tudi, da je občinska uprava čim bolj povezana v sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, v delo in vodenje Civilne zaščite. Izkušnje kažejo, da so na tak način organizirane in urejene občine na področju zaščite in reševanja lahko za primer vsem. Z zadovoljstvom ugotavljam, da je teh dobrih primerov vedno več, seveda se še vedno najdejo tudi tiste občine z negativno prakso na tem področju.

V: Ali se vam zdi, da Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, oziroma zakonodaja s tega področja, občinam nalaga preveč nalog glede na njihove finančne, materialne in kadrovske možnosti?

O: Potrebno se je zavedati, da druge rešitve, kot da je občina prvi nivo sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, preprosto ni. Ne poznam primera v svetu, kjer bi bilo drugače urejeno. Vsaka stvar se zgodi v lokalnem okolju, v občini. Če krizna situacija preraste okvire in zmožnosti občine, ji lahko pomagata regijski ali državni nivo. Če bi bila ustanovljena »politična regija«, bi bilo to še drugače. V sedanji ureditvi je regija pojmovanja zgolj kot podaljšana roka državne institucije. Sedanja oblika organiziranosti ni politična, saj nimamo še ene stopnice v oblastni strukturi. Primeroma pojasnim, da je vseeno ali govorimo o regijskem skladišču ali državnem skladišču.

Delovanje sistema je odvisno od številnih dejavnikov. Zelo pomemben je človeški faktor, ekipa ljudi ki medsebojno sodelujejo. Finančni del je pomemben, mogoče pa ne najpomembnejši. Veliko stvari se lahko reši enostavno, brez velikih finančnih bremen za lokalno skupnost. Veliko stvari rešijo gasilci sami z različnimi akcijami. Nalogo župana vidim predvsem v tem, da občinski sistem usmerja, uravnoteži in deluje tako, da je to najboljše za ljudi na tistem območju. Nekateri župani imajo veliko afiniteto do tega, kar je tudi razumljivo.

V: Če bi se vzpostavile politične regije, bi po vašem mnenju sistem lahko še boljše funkcioniral?

O: Prepričan sem, da ja. Že leta 2003 smo pripravili vse potrebno za prenos nekaterih nalog in pristojnosti z državnega nivoja na regijski novo, vključno s sredstvi in kadri. Izvedli smo tudi simulacijo predlagane rešitve. Predlogov glede regionalizacije je bilo več: 14 regij, 8 regij. Potem pa se je vse skupaj ustavilo in obstalo. Med našimi predlogi je bil tudi ta, da se predpiše določen odstotek sredstev, ki jih mora občina zagotavljati v proračunu za financiranje področja zaščite in reševanja. Predlog za izračun deleža je temeljil na formuli, ki je med drugim upoštevala oceno ogroženosti in še nekatere druge parametre. Predlog ni bil sprejet.

V: Poznate razlog, zakaj predlog ni bil sprejet?

O: Ne vem, mislim da je bil glavni razlog v financah.

V: Ali med delom kdaj zaznavate, da prihaja do kakršnih koli problemov na relaciji regijski poveljnik – občinski poveljnik Civilne zaščite? So po vašem mnenju pristojnosti dovolj jasno razmejene?

O: Ne, na tej relaciji nimamo nobenih negativnih izkušenj. Težav nisem zasledil, o njih mi niso poročali. Seveda se težave lahko kadarkoli pojavijo. Nekih velikih negativnih izkušenj pa na tem področju ni, vsaj jaz jih ne vidim.

V: Kaj pa občinski poveljniki Civilne zaščite, se vam zdi da so dobro usposobljeni? Izbirajo župani kompetenten kader?

O: Županom ob različnih priložnostih povem, da ne razumem, zakaj naj bi bil poveljnik nek prijatelj, strankarski kolega in ne strokovni delavec ali oseba, ki jo ljudje poznajo in ji zaupajo in ki lahko kompetentno opravlja svoje delo. To je tudi ena izmed mojih usmeritev, da župan izbere takega človeka, ki je poznan v okolju in pozna sistem. Za tako funkcijo so po moji oceni najbolj

primerni recimo starejši gasilci, ali pa drugi reševalci, nekdanji vojaki, častniki,.. Take osebe, ki imajo življenjske izkušnje, taki ki so v sistemu sodelovali in poznajo, kako deluje. Če pa je župan naklonjen področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, je njegova pomoč pri tem dobrodošla in mu je poveljnik Civilne zaščite desna roka. Če je drugače, potem je ta poveljnik prepuščen sam sebi in mora biti zato toliko bolj kompetenten.

V: Ali so bili kdaj podani zakonski predlogi, da bi se določili pogoji, ki jih mora izpolnjevati oseba, ki želi opravljati funkcije poveljnika, na primer da ima določene izkušnje, stopnjo izobrazbe in podobno?

O: Mislim da ne. Izobrazba je včasih lahko tudi ovira, včasih je prednost. Pri manjših lokalnih skupnosti je prednost ta, da se ljudje med seboj poznajo. Ve se, kakšen je kdo. Vodenje je potrebno zaupati nekomu, ki je tega sposoben, ne pa ker je nekdo nekomu prijatelj. Funkcija poveljnika ni plačano delo, to ni zaposlitev, ni delovno mesto, zato ne vem, zakaj bi kdo, ki ni primeren za to funkcijo, to funkcijo opravljal.

V: Status poveljnika Civilne zaščite ni posebej urejen. Za svoje delo ne prejema plačila, pojavlja se vprašanje kdo se za opravljanje te funkcije sploh odloči, kako je za to motiviran?

O: Če bi funkcijo poveljnika Civilne zaščite opravljal svetovalec za zaščito in reševanje, to pomeni da je oseba zaposlena na delovnem mestu s tega področja, zraven pa je še poveljnik. To je idealna rešitev. Ampak, teh rešitev je premalo. Lahko bi jih bilo več. Drugo je to, da je biti v sistemu Civilne zaščite neko poslanstvo. Glede plačila težko kaj rečem, tudi gasilci in ostali prostovoljni reševalci niso plačani.

V: Ob tem bi poudarila pomen odgovornosti. Na poveljniku je breme velike odgovornosti.

O: Odgovornost župana in poveljnika je seveda velika. Odgovornost je tudi tisto, kar župan odredi poveljniku. V sistemu odgovarja župan, prenos odgovornosti ni mogoč. Zato je za tako majhno državo, kot smo mi, ta inštrument po moje ustrezen. Ne more imeti vsaka občina profesionalnega poveljnika Civilne zaščite.

V: Kaj menite, čemu bi morale občine na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami posvečati več pozornosti? Je to zagotavljanje materialnih sredstev za potrebe varstva pred nesrečami, preventiva, usposabljanje sil zaščite in reševanja?

O: Vsekakor moram na to vprašanje odgovoriti – preventiva. Preventiva ni samo občina in njeni ukrepi ali aktivnosti. Na preventivo je potrebno gledati širše in v povezavi z državo na različnih področjih. Preventiva je tista aktivnost, ki jo vsi premalo izpostavljamo, na kateri premalo delamo. Z učinkovito preventivo bi lahko zmanjšali različne rizike, zmanjšali škodo po nesrečah. Vseh tveganj in nesreč pa se s še boljšo preventivo ne da preprečiti. Z nekaterimi preventivnimi ukrepi pa se da bistveno zmanjšati škodo. Seveda je potrebno delati tudi na odzivu, kar občinski in drugi sestavi tudi delajo. Preventiva je tudi tista dejavnost, ki jo evropske institucije zelo poudarjajo.

V: Zanima me vaš pogled na odnos gasilske strukture do Civilne zaščite. Kako to zaznavate ob akcijah zaščite in reševanja? Včasih se zdi, kot da se gasilci sprašujejo, kaj pa Civilna zaščita dela tukaj?

O: Že pred leti smo se z gasilskimi strukturami dogovorili, da se Civilna zaščita oziroma vodstvene strukture Civilne zaščite ne vtikamo in ne vpletamo v gašenje požarov, ki je posebnost gasilske stroke. V primerih, ko gre za nesreče večjega obsega, na primer večje požare v naravi, jim Civilna zaščita nudi logistično podporo. Ko govorimo o kompleksni nesreči, ko niso vključene samo gasilske enote ampak tudi druge reševalne strukture, takoj nastopi potreba po koordiniranju, vodenju, usklajevanju, poveljevanju. Takrat so strukture Civilne zaščite nujne in dobrodošle. V vodstveni strukturi Civilne zaščite (štab) je tudi predstavnik gasilcev. To je pomemben dejavnik, saj je gasilstvo naša največja sila s področja zaščite in reševanja.

V odnosu gasilstvo – Civilna zaščita ne vidim nobene dileme. Mislim, da razen posameznih tovrstnih pogledov ali pojavov, ni večjih težav. Potrebno je razumeti, da je Civilna zaščita mišljena kot sistem in ne kot struktura v ožjem pomenu besede. Civilno zaščito lahko razumemo kot neko koordinirano odzivanje na vse grožnje in nesreče.

Gospod poveljnik. Zahvaljujem se vam za intervju. Želim vam, da bi bilo primerov, ko je potrebno vaše posredovanje, čim manj.

Priloga I: Intervju z Bogdanom Zorattijem

Intervju z Bogdanom Zorattijem (nekdanji svetovalec za zaščito in reševanje v Mestni občini Nova Gorica in dobitnik Kipca Civilne zaščite za posebne zasluge in izjemne dosežke pri delu na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami)

V: G. Zoratti, pred upokojitvijo ste v upravi Mestne občine Nova Gorica opravljali delo svetovalca za zaščito in reševanje, še prej pa na Sekretariatu za obrambo v tedanji Občini Nova Gorica. Območje mestne občine ogrožajo skoraj vse nesreče, ki lahko prizadenejo ozemlje Republike Slovenije, in v številnih med njimi, ki so prizadele vašo občino ali okolico, ste sodelovali tudi sami. Kot nagrado za življenjsko delo, za posebne zasluge in izjemne dosežke pri delu na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ste leta 2014 prejeli tudi Kipek Civilne zaščite, najvišje priznanje na tem področju. Glede na vaše dolgoletne izkušnje in odlično poznavanje sistema zaščite in reševanja pri nas in v tujini, me zanima, kako bi v splošnem ocenili normativno ureditev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji?

O: Normativna ureditev je zelo dobra. Potrebno pa bi bilo še izboljšati pogoje za delo prostovoljcev – nadomestila za izgubljeni zaslužek delodajalcem.

V: Kako bi ocenili sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v primerjavi s sistemi v sosednjih oziroma drugih evropskih državah in katere so po vašem mnenju bistvene pomanjkljivosti našega sistema?

O: Spadamo v sam vrh evropskih držav, ob bok Nemčiji, Švici, Avstriji. Kot bistveno pomanjkljivost pa bi izpostavil premajhno povezanost na ravni državnih resorjev, zlasti pri zdravstvu in urejanju prostora.

V: Zakonodaja določa, da so občine primarno odgovorne za zaščito, reševanje in pomoč na svojem območju. Ali menite, da so pristojnosti in naloge, ki jih Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami nalaga občinam, sorazmerne z njihovimi finančnimi, kadrovskimi in materialnimi zmožnostmi?

O: To je v redu, razen pri tistih občinah, kjer je ogroženost prevelika.

V: Ali menite, da občine na splošno v Sloveniji izvajanju priprav za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami namenjajo dovolj finančnih sredstev? Je dejavnost občin

dovolj preventivno naravnana ali je potrebno prizadevanja za preprečevanje nesreč še okrepiti?

O: Občine v Sloveniji pri izvajanju priprav namenjajo sredstva na podlagi ocen županov, ne pa na podlagi ocen ogroženosti. Žal je dejavnost zlasti majhnih občin premalo preventivno naravnana, saj računajo na pomoč države. Prizadevanja za preprečevanje nesreč je treba okrepiti zlasti na ravni operativne pripravljenosti enot in služb za zaščito in reševanje.

V: Glede na to, da ste v večjih nesrečah pomagali tudi štabom CZ v sosednjih občinah, me zanima, kako ocenjujete pripravljenost občin v vaši regiji za ukrepanje v primeru večjih nesreč (usposobljenost poveljnikov in članov štaba CZ, zadostnost sil in sredstev...)? So se v preteklosti pojavljale kakšne težave?

O: Kot sem že omenil, je velika razlika med občinami glede pripravljenosti za ukrepanje ob nesrečah. V tistih občinah, kjer so že doživeli večje nesreče, je tudi pripravljenost za ukrepanje temu primerno večja. Tu je potrebno vzpostaviti sodelovanje med sosednjimi občinami na operativnem področju.

V: Kje vidite največje težave občin pri zagotavljanju delovanja sistema zaščite in reševanja?

O: Odnos pristojnih organov, predvsem županov do sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

V: Kako pa ocenjujete delovanje sistema zaščite in reševanja na ravni regije?

O: Sistem zaščite in reševanja na ravni regije bi lahko deloval bolje. Problem se pojavlja zlasti zaradi tega, ker regije nimajo svojih lastnih operativnih enot za izvajanje intervencij.

V: Kakšno pa je vaše mnenje glede odsotnosti politične oblasti na ravni regije in s tem povezane odvisnosti izpostav in regijskih štabov CZ od države? Ali menite, da navedeno dejstvo predstavlja težavo pri zagotavljanju regijskih sil in sredstev v primeru večjih nesreč?

O: Menim, da navedeno dejstvo predstavlja resno težavo, zlasti pri načrtovanju in izvajanju operativne pripravljenosti sil in sredstev.

V: Kako bi po vašem mnenju uvedba pokrajin v slovensko lokalno samoupravo vplivala na delovanje sistema zaščite in reševanja na ravni regije?

O: Uvedba pokrajin bi na svojem območju združila sile in sredstva občin, kar bi pomenilo večjo učinkovitost ob izvajanju intervencij ter posledično tudi zmanjšanje stroškov.

V: Naloge poveljnika CZ so določene z zakonom. Ob večjih naravnih in drugih nesrečah, ki prizadenejo dve ali več občin, vodenje sil za zaščito, reševanje in pomoč prevzame regija oziroma država. Kako bi glede na lastne izkušnje ocenili sodelovanje med regijskim in občinskim poveljnikom CZ v teh primerih?

O: Sodelovanje med regijskim in občinskim poveljnikom na našem območju ocenjujem kot dobro, vendar glede na poznavanje ostalih regij lahko rečemo, da ni povsod tako.

V: Kakšna pa je vloga regijskega poveljnika CZ in poveljnika CZ Republike Slovenije na primer ob velikem požaru na območju ene same občine, kjer pa sodelujejo gasilske enote iz celotne države?

O: Ko je nesreča locirana na območju lokalne skupnosti, intervencijo vodi poveljnik CZ občine. Če nesreča presega meje občine, prevzame vodenje regijski poveljnik CZ. Poveljnik CZ Republike Slovenije prevzame vodenje takrat, ko se začne izvajati državni načrt zaščite in reševanja.

V: Pred kratkim smo bili priča velikemu požaru na Kraškem robu. Leta 2006 ste sami sodelovali tudi v intervenciji ob obsežnem požaru na območju med Šumko, Železnimi vrati in Trsteljem, ki se je raztezal na območje več občin in dveh izpostav URSZR – Postojna in Nova Gorica oziroma na območje Obalno-kraške in Severnoprimske gasilske regije. Zanima me, ali je navedeno predstavljalo težave pri usklajevanju delovanja enot na terenu? Kako je potekalo aktiviranje regijskih in državnih organov vodenja? Kako so si naloge razdelili občinski in regijski organi vodenja?

O: V prvi fazi je bilo kar nekaj problemov, predvsem zaradi neusklajenega aktiviranja, zlasti s strani Gasilske zveze Slovenije. Način aktiviranja je namreč zakonsko določen in poteka preko regijskih centrov za obveščanje. Vsako aktiviranje mimo tega vnese v intervencijo dodatne težave, saj se ne ve, kdo in v kakšnem številu sodeluje na terenu.

Kadar se izvaja intervencija po državnem načrtu, izvaja vodenje pristojni poveljnik poklicne gasilske enote (običajno domače), ki ga določi poveljnik CZ Republike Slovenije.

V: Ali je odnos med regijskim poveljnikom CZ in občinskim poveljnikom CZ v zakonu dovolj jasno opredeljen ali pri tem morebiti opazate nedoslednosti in težave?

O: Odnos med njima ni dovolj jasno opredeljen, zlasti zaradi tega, ker tudi odnos med regijo in občino ni zakonsko urejen.

V: Ali menite, da je »dvojna« odgovornost občinskega poveljnika CZ, ki je hkrati odgovoren županu ter regijskemu poveljniku CZ, lahko problematična? Se je v praksi že kdaj izkazala kot taka?

O: Občinski poveljnik CZ je odgovoren le županu. Kadar prevzame vodenje regijski poveljnik CZ, je občinski poveljnik samo njegov svetovalec.

V: Kako bi glede na vaše poznavanje delovanja sistema na splošno ocenili usposobljenost občinskih poveljnikov CZ glede na odgovornost in pooblastila, ki jih imajo? Imajo poveljniki CZ (regijski in občinski) zagotovljene ustrezne pogoje za svoje delo (prostori, oprema, telekomunikacijska, informacijska in druga logistična podpora)?

O: Odvisno od občine do občine. Pri nas so pogoji v redu.

V: Bi moral biti status poveljnika CZ podrobneje urejen v predpisih? Se vam zdi, da so regijski in občinski poveljniki CZ za svoje delo ustrezno motivirani in nagrajeni?

O: Samo v primeru, ko to funkcijo opravljajo profesionalno, torej kot službo.

V: Sodelovanje občinskih in regijskih organov je v primeru nesreče večjega obsega ključnega pomena za uspešen odziv. Kako v splošnem ocenjujete sodelovanje med župani, strokovnimi službami in poveljniki CZ posameznih občin ter regijskimi poveljniki CZ oziroma zaposlenimi v regijski izpostavi URSZR?

O: Odvisno od posameznih občin in regij. Pri nas je situacija kolikor toliko učinkovita.

V: Kako bi po vašem mnenju sodelovanje med občinami in regijo lahko še izboljšali?

O: Regija bi se morala večkrat posvetovati z župani in poveljniki CZ ter na podlagi tega izvajati neko politiko zaščite in reševanja.

V: Čemu menite, da bi morali v občinah v prihodnje posvetiti več pozornosti? Je to usposabljanje odgovornih oseb, vaje, zagotavljanje finančnih sredstev, sodelovanje s prebivalci,...?

O: Mislim, da bi bilo potrebno okrepiti vsa našeta področja.

V: Bi bilo potrebno zakonodajo na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami spremeniti, posodobiti? Obstajajo odprta vprašanja, ki bi jih bilo potrebno urediti s predpisi?

O: Kot je bilo že rečeno, je potrebno urediti status prostovoljcev, predvsem v smislu zagotavljanja nemotenega aktiviranja ter izplačevanja nadomestila izgubljenega zaslužka za njihove delodajalce.