



PREDLOG
EVA: 2017-3130-0011
PRVA OBRAVNAVA

ZAKON

O SPREMEMBI ZAKONA O VLADI REPUBLIKE SLOVENIJE

UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

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

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (Uradni list RS, št. 27/10) predvideva nadgradnjo sistema nacionalne varnosti, predvsem njegovega upravljavsko-vodstvenega podsistema za upravljanje kompleksnih kriznih pojavov, dogodkov in situacij, ki presegajo zmožnosti njihovega obvladovanja znotraj posameznega ministrstva ali podsistema sistema nacionalne varnosti. Tudi pretekle raziskave, ki so jih opravile neodvisne civilne raziskovalne institucije in delovne skupine Ministrstva za obrambo, so pokazale na pomanjkljivosti delovanja sistema kriznega upravljanja in vodenja. Rezultati kažejo na prenizko stopnjo medresorske povezanosti ter nejasno razdelitev pristojnosti in vlog v kompleksni krizi. Najdaljnja ovira je tudi pomanjkanje soglasja o dejavnikih, po katerih je posamezni dogodek prepoznan kot kompleksna kriza državnih razsežnosti. Da bi se izognili začasnim rešitvam ob kompleksnih krizah, oblikovanju novih opredelitev in podeljevanju nalog ob vsaki kompleksni krizi, je treba organizirati krizno upravljanje in vodenje za obvladovanje kompleksnih kriz. Z vnaprej oblikovanimi odzivnimi kriznimi telesi, vnaprej določenimi strukturami, nalogami in podpornimi elementi se izognemo negativnemu vplivu na učinkovitost odziva države na kompleksne krize in posredno negativnemu vplivu na prebivalstvo.

Izraz kriza se v različnih primerih uporablja različno, pri čemer je kriza lahko subjektivni pojem, za katerega ima vsak posameznik svoja merila. Da bi se izognili nejasnostim pri opredelitvi krize in vključevanju vlade ter njenih teles v njeno reševanje, je kompleksna kriza po tem zakonu opredeljena kot pojav, dogodek ali situacija hujšega ogrožanja temeljnih družbenih vrednot ali kot hujše naravne ali druge nesreče ter s tem povezana velika negotovost in razmeroma kratek čas za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih ministrstev in podsistemov sistema nacionalne varnosti. Pri tem temeljne družbene vrednote vključujejo ohranjanje neodvisnosti, suverenosti, ozemeljske celovitosti države, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ustavno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države,

zagotavljanje javnega reda in miru, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja prebivalstva ter visoko stopnjo varnosti, učinkovito varovanje okolja, ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških virov ter ohranjanje kulturne dediščine.

Pri tem so izvzeti povečana nevarnost napada na državo, neposredna vojna nevarnost ali neposredni vojaški napad na državo ali velika in splošna nevarnost, ki ogrožajo obstoj države in zahtevajo razglasitev vojnega oziroma izrednega stanja.

Kazalnik za izvajanje kriznega upravljanja in vodenja je, ko minister s področja, na katerem pride do ogrožanja, oceni, da problem presega njegove zmožnosti samostojnega odzivanja in potrebuje celovit odziv vlade ter vladi predlaga aktiviranje strukture oziroma vseh teles kriznega upravljanja in vodenja. V takšnem primeru se odzivanje na kompleksno krizo prenese na raven vlade.

Učinkovito spopadanje s kompleksnimi krizami zahteva uporabo in usklajitev velikega števila akterjev, ki jih je treba voditi. Z naraščanjem intenzitete krize oziroma posameznega dogodka tudi upravljanje prehaja na višjo raven, ko kriza doseže razsežnosti kompleksne krize pa se upravljanje prenese na raven vlade. Vladi pri odločanju svetuje Svet za nacionalno varnost (SNAV), sekretariat Sveta za nacionalno varnost (sekretariat SNAV) pa podpira njegovo delovanje. Prostorsko in informacijsko infrastrukturo zagotavlja Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU), analitično podporo pa zagotavlja medresorska analitična skupina. Na ravni vlade usklajevanje (ministrstev, vladnih služb, različnih nevladnih organizacij, idr.) ni zagotovljeno, kot je to na operativni ravni.

Za upravljanje kompleksnih kriz so nujne funkcije spremljanja situacije in ogroženosti, analiziranja in predvidevanja, svetovanja, odločanja, usklajevanja in vodenja, komuniciranja, enotne pokrizne analize in podporne funkcije (npr. psihosocialna pomoč, informacijsko-komunikacijska podpora idr.). Akterje je treba med seboj povezati in vzpostaviti učinkovito strukturo za vodeno odzivanje ob različnih kriznih dogodkih, ki bo zagotavljala vse potrebne funkcije za učinkovit odziv na kompleksno krizo.

Predlog zakona o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije izhaja iz dela projektne skupine vladnega strateškega razvojnega projekta P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji, in sicer iz pregleda preteklih raziskav in dela skupin na medresorski in resorski ravni, pregleda analiz nekaterih vaj na državni ravni ter na ravni Evropske unije in Nata ter preteklih naravnih nesreč, iz pregleda sistemov kriznega upravljanja in vodenja v izbranih državah, pregleda terminoloških opredelitev krize v normativnopравnih dokumentih ter iz intervjujev s strokovnjaki za varnostno-obrambna vprašanja in/ali z državnimi sekretarji na vseh ministrstvih ter s predstavniki nekaterih drugih organizacij. Predlog spremembe zakona, ki predvideva organizacijo kriznega upravljanja in vodenja, namenjeno podpori vladi pri upravljanju kompleksnih kriz, izhaja iz sedanjih teles in njihove nadgradnje.

2. CILJI, NAČELA IN POGLOVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

1.1. Cilji in načela

Cilj predlagane dopolnitve zakona je organizacija kriznega upravljanja in vodenja za podporo Vladi Republike Slovenije pri upravljanju kompleksnih kriz.

Predlog Zakona o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije ureja krizno upravljanje in vodenje v primeru kompleksnih kriz. Predlagana ureditev kriznega upravljanja in vodenja, ki izhaja iz izrabe, nadgradnje in povezovanja obstoječih teles, temelji na načelih smotrnosti, organiziranosti

in učinkovitosti. Prinaša večjo povezanost med ministrstvi in podsistemi sistema nacionalne varnosti, gospodarnejšo porabo človeških in materialnih virov, hitrejše in učinkovitejše ukrepanje ter zaradi tega zmanjšanje posledic kompleksnih kriz za prebivalstvo in infrastrukturo. Kratkoročno predlagane rešitve prinašajo boljšo obvladljivost postopkov ob nastanku kompleksnih kriz, dolgoročno pa preprečujejo in omejujejo družbene posledice kompleksnih kriz za prebivalstvo.

1.2. Poglavitne rešitve

a. Predstavitev predlaganih rešitev in način reševanja:

Praksa tujih držav in pogovori s predstavniki resorjev, državnih organov in humanitarnih organizacij so pokazali, da bi odločitve v kompleksni krizi morala sprejemati vlada. Nekatera telesa bi lahko v miru in krizi večinoma ohranila sedanje naloge in pristojnosti, druga pa so med raziskavo pokazala možnosti za nadgradnjo. Upoštevajoč omejene vire, ki jih ima Slovenija (tako kadrovske kot finančne) in obstoječo normativnopravno ureditev, je organizacija kriznega upravljanja in vodenja tudi v prihodnje lahko normativnopravno opredeljena v Zakonu o Vladi Republike Slovenije ter natančneje določena v podzakonskih aktih.

Vlada Republike Slovenije predlaga, da se med sedanjimi telesi organizira krizno upravljanje in vodenje, ki bo odločevalskemu organu zagotovilo nujne vhodne informacije ter hkrati uskladilo uresničevanje vladnih odločitev. Organizacija kriznega upravljanja in vodenja je namenjena zagotavljanju povezave in usklajevanju delovanja med ministrstvi, podsistemi sistema nacionalne varnosti, vladnimi službami in drugimi organi, ki se odzivajo na kompleksne krize. Pri tem se izhaja iz sedanjih teles in predlaga njihovo povezovanje ter nadgradnja. To so Svet za nacionalno varnost, sekretariat Sveta za nacionalno varnost, Nacionalni center za krizno upravljanje in medresorska analitična skupina, ki so povezani v organizacijo kriznega upravljanja in vodenja. Dodatno je v organizacijo kriznega upravljanja in vodenja povezano novo telo, tj. operativna skupina sekretariata Sveta za nacionalno varnost, ki pred kompleksno krizo in po njej deluje v podporo sekretariatu Sveta za nacionalno varnost, med krizo pa se njeni posamezni člani vključijo v delovanje medresorske analitične skupine.

Krizno upravljanje in vodenje je namenjeno kot podpora vladi pri sprejemanju odločitev za odzivanje na kompleksne krize in za usklajevanje med ministrstvi in podsistemi sistema nacionalne varnosti. Ne posega v druge vertikalne povezave in razmerja med nosilci odgovornosti na posameznem področju.

Krizno upravljanje in vodenje v kompleksni krizi bo tako opredeljeno v Zakonu o Vladi Republike Slovenije. Natančna sestava, imenovanje, naloge in delovanje teles kriznega upravljanja in vodenja ter samo krizno upravljanje in vodenje pa bodo podrobneje določeni v podzakonskih aktih.

b. Normativna usklajenost predloga zakona:

Zakon je usklajen z obstoječim pravnim redom in splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava ter mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo.

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

Predlog zakona nima neposrednih posledic za državni proračun.

Predlog zakona nima finančnih posledic za druga javnofinančna sredstva.

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

Za izvajanje zakona dodatna finančna sredstva v proračunu niso potrebna.

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

5.1 PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

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

5.2 PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH

Pri pripravi predloga so bile proučene ureditve nekaterih primerljivih držav. Predstavljene države so bile izbrane zaradi primerljive velikosti, izjemno razvitega sistema kriznega upravljanja in vodenja ter razvitosti proučevanja sistema in dobrih praks, ali pa so bile izbrane zaradi njihovega položaja in praktičnega vpliva na Republiko Slovenijo (sosednje države).

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

V Avstriji ob nesrečah in krizah usklajevanje vedno prevzame zvezni mehanizem za zaščito pred krizami in nesrečami (SKKM). Odločitve v nekaterih krizah sprejema zvezna vlada (gozdni požari, rudniške nesreče in epidemije), običajno pa se razmere obvladujejo na ravni dežel. Če

gre za dogodke, ki jih upravlja deželna vlada, ji zvezna vlada daje le usklajevalno in politično podporo, o krizi pa odloča in jo upravlja deželni glavar (Bossong in Hegemann, 2013: Country Study: Austria. Analysis of Civil Security Systems in Europe). Avstrija nima enotne opredelitve krize, osrednji pojem je izraz »katastrofa«. Vsak izmed deželnih zakonov za krizno upravljanje in vodenje ima svojo opredelitev, pogosto se uporablja izraz »velika nesreča« ali »bistveni, ključni dogodek«. Obstaja pa širše sprejeta, neuradna opredelitev zveznega ministrstva za notranje zadeve in predstavnikov dežel. Krizo naj bi določal »nenavaden obseg groženj in škode, ki zahteva usklajen regionalni odgovor« (ibid.). Področje kriznega upravljanja ureja več dokumentov s področja nacionalne varnosti, pojavljajo pa se tudi pozivi k spremembi ustave, ki bi omogočala večjo vlogo zveznih oblasti pri odzivanju na krize, ki presežejo regionalno raven. Resolucija avstrijskega državnega sveta o novi varnostni strategiji (sprejeta 3. julija 2013) kot eden najpomembnejših dokumentov na področju nacionalne varnosti predvideva uveljavitev koncepta zagotavljanja celovite varnosti, zaščito kritične infrastrukture ter uveljavitev in nenehno izpopolnjevanje varnostnih dokumentov. Predvideva še nadgradnjo sedanjih koordinacijskih struktur, izvedbo rednih medresorskih in medagencijskih vaj, povečanje sodelovanja med ministrstvi (na področju načrtovanja, izvajanja, ocenjevanja in usklajevanja ukrepov kriznega upravljanja), ustanovitev združenega in usklajenega programa usposabljanja, uskladitev vseh akterjev in organov v državi, tudi centrov civilne zaščite in drugih organov zaščite in reševanja ob krizi ali naravni nesreči, predvideva pa tudi nadgradnjo sistema zgodnjega kriznega opozarjanja (Ministry of Interior of Austrian Republic, 2013: Austrian Security Strategy; Security in a new decade – Shaping security). Na področje kriznega upravljanja in vodenja posegajo tudi zvezni Zakon o ustanovitvi sveta za nacionalno varnost, Strategija za državno zaščito, Resolucija o reorganizaciji nacionalnega sistema kriznega upravljanja ob krizah in nesrečah ter nacionalna Strategija za krizno upravljanje in zaščito pred nesrečami 2020 (Avstrijska varnostna strategija; Varnost v novem desetletju – oblikovanje varnosti 2013), ki je celovit vladni dokument na področju nacionalne varnosti.

Na Češkem je osrednji krizni štab delovno telo vlade za usklajevanje v krizah (ob vojaških operacijah ga vodi minister za obrambo, drugače pa minister za notranje zadeve). Odločitve v krizi državnih razsežnosti sprejema vlada, svet za nacionalno varnost pa zgolj ocenjuje razmere in vladi sporoča rešitve oziroma ukrepe, ki jih predlaga osrednji krizni štab, vendar ne odloča – je le svetovalno telo. Osrednji krizni štab usklajuje izvajanje ukrepov in delovanje akterjev v krizi. Zakonodaja opredeljuje krizne razmere (kot izreden dogodek, med katerim je razglašeno stanje nevarnosti ali izredno stanje ali stanje ogroženosti), nesreče, stanje nevarnosti, izredno stanje, stanje ogroženosti in vojno stanje. Loči krize, povezane z obrambo države (nastanejo ob zunanjem vojaškem ogrožanju, izpolnjevanju obveznosti ali v mednarodnih operacijah in misijah), in druge krize (ob večjih nesrečah, humanitarni pomoči v tujini itn.). Krizo najbolj natančno opredeljuje Zakon o kriznem upravljanju in vodenju, ki določa, da je krizno stanje izredni dogodek, motnja kritične infrastrukture ali druga grožnja, ob kateri je razglašeno stanje nevarnosti, izredno stanje ali stanje državne ogroženosti. Gre za primere, v katerih so ogrožena življenja, premoženje in okolje ter je za njihovo zaščito treba aktivirati zaščitno-reševalne službe. Ne uporablja izraza kriza, pač pa krizno stanje kot izredni dogodek, ob katerem je razglašeno stanje nevarnosti. Zakon opredeljuje tudi krizno upravljanje (upravljalne aktivnosti kriznih organov, povezanih s pripravami na krizo in za njeno odpravo ter zaščito kritične infrastrukture), krizne ukrepe (organizacijske in tehnične, za spopadanje s krizo in izločitev njenih posledic) ter stanje nevarnosti (je nujni ukrep, ki se razglasi, če je intenzivnost grožnje prevelika in je ni mogoče odpraviti z normalnimi ukrepi oblasti). Večina opredelitev s področja kriznega upravljanja in vodenja je vključenih tudi v Zakon o združenem reševalnem sistemu, po katerem je izredni dogodek škodljiv pojav, »/.../ ki ga povzroči človeška sila ali naravna in druga nesreča ter ogroža življenje, zdravje, premoženje ali okolje in zahteva uporabo ukrepov zaščite in reševanja« (Act on IRS Nr. 239/2000 Coll). Sedanja zakonodaja s področja kriznega upravljanja in vodenja na Češkem, nastala po velikih poplavih leta 1997, je medsebojno povezana in temelji na izkušnjah. Posamezna področja in posebne naloge dodatno urejajo

podzakonski predpisi: zakoni o gasilsko-reševalni službi, policiji, nujnih medicinskih storitvah, preprečevanju resnih nesreč itn. Podlago kriznemu upravljanju in vodenju v Češki republiki dajejo ustava in zakoni o varnosti, kriznem upravljanju in vodenju, zagotavljanju obrambe Češke republike, ekonomskih ukrepih za reševanje kriz ter združenem reševalnem sistemu. Delovanje organov kriznega upravljanja in vodenja pa urejajo statut sveta za nacionalno varnost, poslovnik sveta za nacionalno varnost in statut osrednjega kriznega štaba.

Na Nizozemskem krizne ministrske ekipe, ki delujejo znotraj ministrstev, usmerjajo odziv na ravni resorjev, če pa dogodek preseže to raven, se vključi nacionalni krizni center. V njem se lahko na pobudo direktorja nacionalnega usklajevalnega organa za varnost in protiterorizem (NCTV) najprej aktivira svetovalna ekipa, ki pregleda položaj, predlaga rešitve in presodi o potrebi po aktiviranju medresorskega odbora (generalni direktorji/generalni sekretarji z različnih ministrstev) ali ministrskega odbora (ministri) (Prezelj, 2007: Sistem kriznega upravljanja na Nizozemskem, v Oblikovanje politik, sistemov in mehanizmov kriznega upravljanja v sodobnih družbah). Ministrski odbor prevzame usklajevanje in sprejema obvezujoče odločitve v kompleksnih krizah. Medresorski in ministrski odbor delujeta v nacionalnem kriznem centru, ki je politično-upravni organ, ki zagotavlja informacijsko podporo organom odločanja v krizah (National Manual on Decision-making in Crisis Situations – The Netherlands, 2013). Najpomembnejši dokument na področju kriznega upravljanja in vodenja je državni priročnik za odločanje v kriznih razmerah 2013: izvajanje odloka o ustanovitvi ministrskega odbora o kriznem upravljanju in vodenju, ki povzema bistvo politike in upravljalvske strukture sistema kriznega upravljanja in vodenja ter je podlaga za številne druge državne in resorne dokumente. Uporablja se za kompleksne krize, ki zahtevajo usklajen medresorski pristop vlade. Na državni ravni zagotavlja usmeritve za načrtovanje in priprave na krizo (ibid). V starem državnem priročniku za odločanje v krizah je bila kriza opredeljena kot resen zlom temeljnih družbenih infrastruktur in spodkopavanje temeljnih norm in vrednot družbe; opredeljeni so bili tudi kritični interesi. V načrtu politike kriznega upravljanja 2004-2007 je bila kriza opredeljena kot stanje ogroženosti nacionalne varnosti zaradi prizadetosti enega ali več kritičnih interesov, pri čemer uporaba običajnih struktur oziroma metod ne zadostuje za zagotavljanje stabilnosti (Prezelj, 2007). Po veljavnem državnem priročniku pa je medresorska kriza dogodek, »/.../ ki ogrozi nacionalno varnost, ker vpliva na vitalni interes, in v katerem običajne strukture in viri niso sposobni vzdrževati stabilnosti. Takrat se uporabijo strukture, opredeljene v priročniku« (National Manual on Decision-making in Crisis Situations – The Netherlands, 2013). Vitalni interesi, katerih ogrožanje lahko privede do motenj v delovanju družbe so ozemeljska, gospodarska, okoljska in fizična varnost ter družbena in politična stabilnost. Poleg državnega priročnika iz leta 2013 področje kriznega upravljanja in vodenja urejajo še odlok o ustanovitvi ministrskega odbora za krizno upravljanje in vodenje iz leta 2013, ki ureja njegovo organizacijo in delovanje ter zakoni o varnostnih regijah, kriznih stanjih in koordinaciji v izrednih razmerah.

Na Hrvaškem je svet za nacionalno varnost osrednje usklajevalno telo v krizah na državni ravni. Sklepe podpišeta predsednik vlade in predsednik republike, ki sta člana sveta. Vlada sprejema smernice in odločitve o ukrepih (Samardžija, Višnja, Sandro Knezovič, Sanja Tisma in Ivana Skazlič, 2014: Country Study: Croatia. Analysis of Civil Security Systems in Europe; Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, 2015). Ustava, zakon o varnostnem in obveščevalnem sistemu ter strategija nacionalne varnosti ne vsebujejo opredelitve krize, so pa v strategiji omenjena krizna žarišča kot grožnja varnosti, omenjena je tudi podpora oboroženih sil civilnim organom v kriznih razmerah, krizno načrtovanje in upravljanje pa sta omenjena v zvezi z reorganizacijo sistema zaščite in reševanja, v vseh treh dokumentih pa še naravne, tehnološke, ekološke in druge nesreče. V zakonu o zaščiti in reševanju iz leta 2004 je opredeljena katastrofa kot vsak naravni dogodek ali dogodek, ki ga povzroči človek, in ki zaradi intenzivnosti in obsega ogroža življenje, zdravje, premoženje in okolje ter ga ni mogoče preprečiti ali odpraviti z običajnimi sredstvi. Nesreča pa je »dogodek, ki ga povzročijo naravne sile, človek ali drugi dejavniki« (Narodne novine, 2004: Zakon o zaščiti in spašavanju), v večjem obsegu ali ob nezmožnosti ublažitve

posledic pa se lahko razvije v katastrofo. Podlaga za sistem kriznega upravljanja in vodenja so številni normativnopravni dokumenti, med katerimi je najpomembnejši zakon o varnostnem in obveščevalnem sistemu, ki ureja delovanje sveta za nacionalno varnost, sveta za koordinacijo varnostnih in obveščevalnih agencij, urada sveta za nacionalno varnost ter še nekaterih drugih organov s področja kriznega upravljanja in vodenja oziroma nacionalne varnosti. Poleg teh urejajo delovanje organov kriznega upravljanja in vodenja še različni pravilniki, več zakonov v zvezi z delovanjem zasebnega sektorja, prostovoljcev in nevladnih organizacij med krizo, podlaga za sistem kriznega upravljanja in vodenja pa so ustava, zakon o lokalni in regionalni samoupravi, strategija nacionalne varnosti in obrambe ter zakon o zaščiti in reševanju.

Na Madžarskem se ob državni krizi oziroma oboroženem napadu aktivira svet za nacionalno obrambo, ki sprejema odločitve in vodi ter usklajuje odziv na krizo. Pooblastila za to mu določi parlament, ko razglasi stanje krize. Ob izrednem stanju ima takšna pooblastila predsednik republike, ob preventivni obrambi pa jih ima vlada. Ta tudi odloča in ukrepa ob nepričakovanem napadu, vse do odločitve parlamenta, da razglasi drugačno stanje. V večini primerov tako odloča vlada (The New Fundamental Law of Hungary, 2011; Takacs in Matczak, 2013: Country Study: Hungary. Analysis of Civil Security Systems in Europe). Zakonodaja (The New Fundamental Law of Hungary 2011, 48.-53. člen) loči nacionalno krizo, izredno stanje, stanje preventivne obrambe, nepričakovanega napada in nevarnosti. Stanje nevarnosti razglasi vlada, stanje nepričakovanega napada pa se ne razglašča, temveč preprosto obvelja ob nepričakovanem vdoru tujih sil in do odločitve o razglasitvi drugačnega stanja. Ob nepričakovanem napadu vlada odloča do razglasitve drugačnega stanja. Druga stanja oziroma krize, kakor so določene z zakonodajo, razglašča parlament. Nacionalna kriza se razglasi ob vojaški grožnji ali razglasitvi vojnega stanja, če to stori tuja sila. Parlament razglasi izredno stanje tudi ob oboroženih akcijah, katerih namen je omajati zakonito oblast ali pridobiti moč, pa tudi ob nasilnih dejanjih, povzročenih s konvencionalnim orožjem ali predmeti, uporabljenimi namesto orožja, ki v velikem obsegu ogrožajo življenje in lastnino. Stanje preventivne obrambe se lahko razglasi za določeno obdobje ob »nevarnosti zunanjega oboroženega napada ali za izpolnjevanje obveznosti iz zaveznitva« (ibid.). Ob nepričakovanem napadu tujih oboroženih sil obvelja do odločitve o razglasitvi drugačnega stanja stanje nepričakovanega napada, v katerem mora vlada sprejeti ukrepe glede na silo napadalcev, da odbije napad in ohrani red in varnost. Stanje nevarnosti lahko vlada razglasi ob naravni ali drugi nesreči, ki ogroža življenja in premoženje (ibid.). Opredelitev krize se nanaša predvsem na oborožen napad tujih sil, je pa nesreča oziroma katastrofa ustrežneje opredeljena v zakonu o upravljanju ob nesrečah (2011), kjer pomeni dogodek, ki ogroža ljudi, premoženje in infrastrukturo tako, da spoprijemanje z njo ni mogoče v okviru običajnih pristojnosti in sodelovanja med organi. Najpomembnejši normativnopravni dokumenti so nova ustava (ibid.), v kateri so opredeljena vsa pravila, pristojnosti in odgovornosti organov kriznega upravljanja in vodenja ter zakona o upravljanju ob nesrečah in obrambi, odlok o ustanovitvi, organizaciji in delovanju odbora za upravljanje ob nesrečah ter strategija nacionalne varnosti in upravljanja nesreč.

V Italiji ima predsednik vlade izvršilno oblast in je najpomembnejši odločevalski organ. Tudi strateško-politični odbor ima pristojnost sprejemanja nekaterih odločitev, odloči o intervencijah in jih tudi usklajuje. Deluje v tesnem sodelovanju z vlado. Večina organov kriznega upravljanja je odgovorna za usklajevanje med akterji na ravni, na kateri deluje (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi, 2010; Di Camillo, Federica, Alessandro Marrone, Stefano Silvestri, Paola Tessari, Alessandro R. Ungaro, 2013: Country Study: Italy. Analysis of Civil Security Systems in Europe). Čeprav Italija nima enotne nacionalnovarnostne strategije, so državni organi ob oblikovanju pravne podlage za krizno upravljanje uspeli oblikovati skupne medministrske opredelitve. Kriza je tako »vsako stanje, ki lahko vključuje ali ogroža nacionalni interes in izvira iz zaznave morebitne nevarnosti«. Nadalje je izredna situacija »nevarna situacija, ki zahteva posebne, nujne, potrebne in izredne ukrepe in aktivnosti« (Di Camillo, Federica, Alessandro Marrone, Stefano Silvestri, Paola Tessari, Alessandro R. Ungaro,

2014: The Italian Civil Security System). Nesreče so razdeljene v tri skupine, glede na obseg, intenzivnost in možne odzive: skupina A (občinska raven), B (regionalna in deželna raven) in C (državna raven) (ibid.). Področji kriznega upravljanja in vodenja ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sta centralizirani, saj ju ureja le nekaj zakonov. Najpomembnejši normativnopravni dokument na področju kriznega upravljanja in vodenja je odlok predsednika vlade za delovanje v krizi, sprejet 5. maja 2010 (DPCM 5 maggio 2010 Organizzazione nazionale per la gestione di crisi), ki je temelj sistema kriznega upravljanja v Italiji, saj ureja sestavo sedanjih teles in uvaja nova.

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

V vseh primerih predsednik vlade sodeluje pri sprejemanju odločitev in upravljanju kompleksnih kriz, vlade pa zanje ustanovijo koordinacijske strukture. Večina proučenih držav je enotno opredelila krizo in krizno upravljanje, opredelitvi pa sta vključeni tudi v normativnopravne dokumente s tega področja. Večina proučenih držav ima tudi temeljni normativnopravni dokument o kriznem upravljanju in vodenju, ki je povezan in usklajen z drugimi zakoni ter podzakonskimi predpisi, ki urejajo posamezna področja in posebne naloge.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic

a.) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

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

b.) Pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

Zakon ne bo imel posledic pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

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

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

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo

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

6.4 Presoja posledic za socialno področje

Predlagani zakon ne bo vplival na socialno področje.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja

Zakon ne prinaša posledic, povezanih z dokumenti razvojnega načrtovanja.

6.6 Presoja posledic za druga področja

Zakon ne bo imel posledic za druga področja.

6.7. Izvajanje sprejetega predpisa

a.) Predstavitev sprejetega predpisa:

Sprejeti zakon bo objavljen na spletni strani Ministrstva za javno upravo.

b.) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa:

V okviru svojih pristojnosti bo izvajanje sprejetega predpisa spremljalo Ministrstvo za javno upravo.

6.8. Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona

/

7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA

Javnost pri pripravi zakona ni sodelovala. Predlog zakona je plod vladnega strateškega razvojnega projekta P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji.

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

- Boris Koprivnikar, minister, Ministrstvo za javno upravo
- mag. Tanja Bogataj, državna sekretarka, Ministrstvo za javno upravo
- dr. Nejc Brezovar, državni sekretar, Ministrstvo za javno upravo
- mag. Igor Kotnik, generalni direktor, Ministrstvo za javno upravo
- Andreja Katič, ministrica, Ministrstvo za obrambo
- mag. Miloš Bizjak, državni sekretar, Ministrstvo za obrambo

BESEDILO ČLENOV

1. člen

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

»20. člen

Vlada ima Svet za nacionalno varnost kot svoje posvetovalno in usklajevalno telo za področje obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za druga vprašanja nacionalne varnosti.

Za podporo Svetu za nacionalno varnost deluje sekretariat Sveta za nacionalno varnost, ki operativno usklajuje aktivnosti za delovanje Sveta za nacionalno varnost in zagotavlja usklajeno izvedbo njegovih stališč. V kompleksni krizi lahko vlada odloči, da sekretariat Sveta za nacionalno varnost opravlja tudi naloge usklajevanja odziva na kompleksno krizo med ministrstvi, vladnimi službami in podsistemi sistema nacionalne varnosti ter pripravlja predloge ukrepov za odzivanje na kompleksno krizo.

Operativna skupina sekretariata Sveta za nacionalno varnost, razen v primeru iz osmega odstavka tega člena, zagotavlja analitično in strokovno podporo delovanju sekretariata Sveta za nacionalno varnost. Operativna skupina sekretariata Sveta za nacionalno varnost pripravlja celovito analizo stanja nacionalne varnosti po posameznih področjih in izvaja dejavnosti, ki so potrebne za učinkovito delovanje teles iz tega člena.

V kompleksnih krizah in ob drugih pojavih ali dogodkih v državi oziroma v regionalnem ali mednarodnem okolju, ki lahko pomembno ogrozijo nacionalno varnost, ter v drugih primerih v skladu s predpisi Nacionalni center za krizno upravljanje za delovanje vlade in teles iz tega člena zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske pogoje. Nacionalni center za krizno upravljanje pripravlja tudi redna poročila o stanju na področju nacionalne varnosti za sekretariat Sveta za nacionalno varnost in operativno skupino sekretariata Sveta za nacionalno varnost.

Za zagotavljanje analitične in strokovne podpore pri izvajanju kriznega upravljanja in vodenja v kompleksni krizi se vzpostavi medresorska analitična skupina. Medresorska analitična skupina v kompleksni krizi spremlja in ocenjuje varnostne razmere ter potek dogodkov, pripravlja zbirne ocene stanja in prihodnjega razvoja dogodkov. V primeru iz osmega odstavka tega člena se v delovanje medresorske analitične skupine vključijo posamezni člani operativne skupine sekretariata Sveta za nacionalno varnost.

Za kompleksno krizo po tem členu se šteje pojav, dogodek ali situacija hujšega ogrožanja temeljnih družbenih vrednot in hujše naravne ali druge nesreče ter s tem povezane velike negotovosti in razmeroma kratek čas za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih ministrstev, vladnih služb in podsistemov sistema nacionalne varnosti. Pri tem temeljne družbene vrednote vključujejo ohranjanje neodvisnosti, suverenosti, ozemeljske celovitosti države, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ustavno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države, zagotavljanje javnega reda in miru, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja prebivalcev ter visoko stopnjo varnosti, učinkovito varovanje okolja, ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških virov ter ohranjanje kulturne dediščine.

Krizno upravljanje in vodenje po tem členu pomeni organizacijo in ukrepe, katerih cilj sta učinkovito odzivanje na kompleksno krizo in njeno obvladovanje.

Odločitev o izvajanju kriznega upravljanja in vodenja v kompleksni krizi sprejme vlada na obrazloženi predlog pristojnega ministra.

Vlada podrobneje uredi sestavo, imenovanje, naloge in delovanje teles iz tega člena ter krizno upravljanje in vodenje iz sedmega odstavka tega člena.«.

PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA

2. člen

Vlada podrobneje uredi vsebine iz devetega odstavka spremenjenega 20. člena zakona v šestih mesecih po začetku veljavnosti tega zakona. Do takrat Svet za nacionalno varnost in sekretariat Sveta za nacionalno varnost delujeta v skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G in 65/14) in Odlokom o svetu za nacionalno varnost (Uradni list RS, št. 76/14), Nacionalni center za krizno upravljanje in medresorska analitična skupina pa v skladu z Uredbo o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (Uradni list RS, št. 9/06).

3. člen

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

OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

Obvladovanje kompleksnih kriz zahteva večinstucionalni pristop in aktiviranje velikega števila akterjev ter virov na strateški in izvedbeni ravni, ki jih je treba med seboj uskladiti in voditi. Potrebna je vnaprej oblikovana struktura, ki v krizah prevzame vodenje in usklajevanje, hkrati pa je treba vnaprej določiti posameznike in telesa, ki opravljajo še druge temeljne naloge za učinkovit odziv na kompleksne krize. Te temeljne naloge oziroma funkcije kriznega upravljanja in vodenja, ki jih je treba zagotoviti za učinkovit odziv na kompleksno krizo, so:

- odločanje,
- svetovanje,
- usklajevanje in vodenje,
- spremljanje situacije in ogroženosti,
- analiziranje in predvidevanje,
- komuniciranje,
- enotna analiza po kompleksni krizi,
- podporne funkcije, kot sta psihosocialna pomoč in informacijsko-komunikacijska podpora.

Vsebina od prvega do petega odstavka navaja telesa, ki v kompleksni krizi v podpro vladi zagotavljajo posvetovanje, usklajevanje, spremljanje situacije, informacijsko-komunikacijsko podporo ter analiziranje in predvidevanje. Določene naloge, povezane s kriznim upravljanjem in vodenjem, pa omenjena telesa zagotavljajo tudi v času pred kompleksno krizo in po njej.

Prvi odstavek ohranja sedanji 20. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije, v skladu s katerim je posvetovalno in usklajevalno telo Vlade Republike Slovenije za področje obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za druga vprašanja nacionalne varnosti Svet za nacionalno varnost (SNAV).

Drugi odstavek opredeljuje eno izmed najpomembnejših funkcij kriznega upravljanja in vodenja, usklajevanje, ki jo po odločitvi vlade lahko zagotavlja sekretariat Sveta za nacionalno varnost (sekretariat SNAV). Da je za usklajevanje različnih vidikov kriznega upravljanja v državi treba ustanoviti poseben nacionalni organ določa že Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 27/10, kjer je med drugim navedeno: »Republika Slovenija bo za pravočasno, usklajeno in učinkovito odzivanje v razmerah, ki presegajo zmožnosti posameznih podsistemov nacionalne varnosti, nadgradila sistem nacionalne varnosti, zlasti pa njegov upravljalno-vodstveni podsistem, z namenom povečanja sposobnosti države za učinkovito soočanje s kompleksnimi kriznimi pojavi.«). Predlog organiziranja kriznega upravljanja in vodenja temelji na smotrnem pristopu, izrabi in nadgradnji obstoječih teles, saj ne ustanavlja novih stalnih teles za zagotavljanje nujnih funkcij kriznega upravljanja in vodenja, pač pa usklajevanje odziva na kompleksno krizo med pristojnimi ministrstvi in drugimi državnimi organi podeljuje sekretariatu Sveta za nacionalno varnost. Sekretariat Sveta za nacionalno varnost deluje v podporo Svetu za nacionalno varnost, kot telo za operativno usklajevanje aktivnosti za delovanje Sveta za nacionalno varnost in usklajeno izvedbo njegovih stališč. V kompleksni krizi vlada lahko odloči, da sekretariat Sveta za nacionalno varnost opravlja tudi naloge usklajevanja odziva na kompleksno krizo med pristojnimi ministrstvi, vladnimi službami in podsistemi sistema nacionalne varnosti ter pripravlja predloge ukrepov za odzivanje na kompleksno krizo. Pristojnost medresorskega usklajevanja akterjev in ukrepov za odziv na kompleksno krizo je tako lahko podeljena sekretariatu Sveta za nacionalno varnost. S tem je zagotovljen tudi vertikalni pretok informacij do predsednika vlade, resorjev in podsistemov sistema nacionalne varnosti. Ob tem je nujno poudariti, da vsa ministrstva in podsistemi sistema nacionalne varnosti tudi v kompleksni krizi oziroma ob vzpostavitvi kriznega upravljanja in

vodenja še naprej opravljajo naloge v skladu s svojimi pristojnostmi. Krizno upravljanje in vodenje v kompleksni krizi torej ne predvideva prenosa pristojnosti in s tem povezane odgovornosti. Namenjeno je za podporo vladi pri sprejemanju odločitev pri odzivanju na kompleksne krize in pri usklajevanju med različnimi resorji in podsistemi sistema nacionalne varnosti. Ne posega v druge vertikalne povezave in razmerja med nosilci odgovornosti na posameznem področju.

Za pravočasni odziv na kompleksne krize je potreben enotni sistem kriznega upravljanja in vodenja na ravni vlade, ki zagotavlja vse potrebne funkcije za pravočasen in učinkovit krizni odziv. Vladi naj bi svetovalno vlogo v kompleksni krizi zagotavljal Svet za nacionalno varnost, usklajevalno sekretariat Sveta za nacionalno varnost, določene funkcije kriznega upravljanja in vodenja, ki jih je treba zagotoviti že pred in med krizo ter po njej pa obstoječa telesa in novo telo iz tretjega do petega odstavka.

Tretji odstavek uvaja novo telo, tj. operativno skupino sekretariata Sveta za nacionalno varnost, ki deluje kot strokovna in analitična podpora pri delovanju sekretariata Sveta za nacionalno varnost. Razen v primeru iz osmega odstavka tega člena, operativna skupina sekretariata Sveta za nacionalno varnost pripravlja celovito analizo stanja nacionalne varnosti po posameznih področjih in izvaja dejavnosti za učinkovito delovanje teles iz tega člena.

Četrti odstavek opredeljuje obstoječi Nacionalni center za krizno upravljanje, ki v kompleksni krizi ter ob drugih pojavih ali dogodkih v državi oziroma v regionalnem ali mednarodnem okolju, ki lahko pomembno ogrozijo nacionalno varnost ter v drugih primerih v skladu s predpisi vladi in telesom iz novega 20. člena zagotavlja neprekinjeno prostorsko, tehnično, informacijsko in telekomunikacijsko podporo. Poleg tega Nacionalni center za krizno upravljanje tudi v običajnih razmerah pripravlja redna poročila o stanju na področju nacionalne varnosti za sekretariat Sveta za nacionalno varnost in operativno skupino sekretariata Sveta za nacionalno varnost.

Peti odstavek opredeljuje analitično in strokovno podporo pri izvajanju kriznega upravljanja in vodenja, ki jo zagotavlja medresorska analitična skupina. Njeno delovanje se vzpostavi v kompleksni krizi, ko spremlja in ocenjuje varnostne razmere ter potek dogodkov, pripravlja zbirne ocene stanja in prihodnjega razvoja dogodkov. V primeru iz osmega odstavka tega člena se v delovanje medresorske analitične skupine vključijo tudi posamezni člani operativne skupine sekretariata Sveta za nacionalno varnost.

Šesti odstavek opredeljuje kompleksno krizo, kar je nujno za oblikovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja ter njegovo umestitev v druge normativnopravne akte. Predpogoj za oblikovanje in učinkovito delovanje sistema kriznega upravljanja je namreč prav opredelitev krize, ki je prešla tradicionalni okvir ter obsega številne nevojaške oblike in razsežnosti. Kot ugotavljajo nekateri strokovnjaki v prejšnjih raziskavah, vse krize ogrožajo temeljne vrednote, prinašajo omejen čas za odločanje in ukrepanje ter negotovost razmer. Dopustnost napačnih odločitev je minimalna, pretekle informacije ter sedanji informacijsko-komunikacijski kanali so omejeno uporabni, akterji kriznega upravljanja in vodenja pa so zelo psihično obremenjeni. Države z razvitim sistemom kriznega upravljanja se opirajo na formalne opredelitve krize in kriznega upravljanja, zato je na ravni države nujno opredeliti krizo, kar bo temelj za vzpostavitev učinkovitega in celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja.

V Republiki Sloveniji je bilo v preteklosti v različnih dokumentih uporabljeno oziroma navedeno nekaj opredelitev kriz, poleg tega pa je akademska skupnost opravila preglede tujih opredelitev kriznih razmer in ustvarila nekaj pomembnih študij in drugih del na tem področju. Kriza je opredeljena le v nekaterih nacionalnih dokumentih, tudi te razlage pa se med seboj razlikujejo.

V Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a) pojem krize oziroma kriznih razmer ni omenjen, kar pa ne pomeni, da se Slovenija s takšnimi razmerami ne srečuje. Ustava Republike Slovenije pomeni temeljni okvir za kakršno koli razmišljanje o urejanju področja kriznega upravljanja v Republiki Sloveniji. V zvezi s tem ustava določa:

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

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

Aktualna Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 27/10) ne opredeljuje pojma kriza ali krizne razmere, vendar pa med grožnjami varnosti večkrat omenja krizna žarišča, socialno, gospodarsko in finančno krizo. Tako je v poglavju 6.3 o upravljanju in vodenju sistema nacionalne varnosti navedenih nekaj ciljev, ki so bili sprejeti tudi za izboljšanje odzivanja Republike Slovenije na krizne razmere. Poglavje namreč nalaga vladi, da se še bolj prilagodi novim zahtevam pri vodenju sistema nacionalne varnosti za učinkovitejše odzivanje države na mogoče grožnje in tveganja nacionalne varnosti. Poglavje tudi poudarja, da se bo na normativnem in organizacijskem področju na ravni države nadaljevalo uveljavljanje usklajenih postopkov, mehanizmov in ukrepov za učinkovito odzivanje na vse vire ogrožanja in varnostnega tveganja v nacionalnem okolju ter za prispevek k obvladovanju kriz v mednarodnem okolju (pri tem bodo upoštevana načela kriznega upravljanja in rešitve na področju kriznega upravljanja, uveljavljene v Evropski uniji in Natu). Strategija v tem delu omenja tudi »kompleksne krizne pojave«. Očitno je, da resolucija razume take pojave, kot da gre za razmere, ki presegajo zmožnosti posameznih podsistemov nacionalne varnosti (torej obrambnega, notranjevarnostnega in podsistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami). Resolucija tudi določa, da je za usklajevanje različnih vidikov kriznega upravljanja v državi treba ustanoviti poseben nacionalni organ.

V Zakonu o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo in 95/15) izraz kriza ali krizne razmere niso opredeljene. V skladu z Ustavo Republike Slovenije pa sta opredeljena pojma izredno in vojno stanje. Izredno stanje se razglasi, kadar velika ali splošna nevarnost ogroža obstoj države, tudi ob grožnji povečane nevarnosti napada na državo oziroma neposredne vojne nevarnosti. Povečano nevarnost napada na državo oziroma neposredno vojno nevarnost lahko pomeni tudi nevarnost oboroženega napada ali oborožen napad na državo ali države, s katerimi je Republika Slovenija v zavezništvu na podlagi mednarodnih pogodb. Vojno stanje pa se razglasi ob vojaškem napadu na državo, pri čemer se vojaški napad na kateri koli del države in s kakršnimi koli vojaškimi sredstvi in načini šteje za napad na vso državo. Vojno stanje se lahko razglasi tudi ob oboroženem napadu na državo oziroma države, s katerimi je Republika Slovenija v zavezništvu na podlagi mednarodnih pogodb.

Kriza in krizne razmere so opredeljene tudi Uredbi o obrambnem načrtovanju (Uradni list RS, št. 51/13), ki ureja delovanje obrambnega sistema v izrednem stanju, vojni ali krizah. Kriza je po tem dokumentu »/.../ od človeka povzročeno časovno omejeno stanje, dogodek ali proces v državi ali zunaj nje, ki lahko resno ogrozi nacionalno varnost oziroma povzroči nastanek izrednega stanja, ni pa ga mogoče obvladati z običajnimi sredstvi, ampak je za zagotavljanje nacionalne varnosti treba angažirati mehanizme kriznega upravljanja.« Krizne razmere so opredeljene kot »/.../ razmere v regionalnem ali širšem varnostnem okolju, ki jih ni mogoče obvladovati z običajnimi sredstvi in ukrepi, v katerih so zaradi vojaških, ekonomskih, socialnih in drugih razlogov ogrožene temeljne družbene vrednote in ki se lahko razširijo tudi čezmejno oziroma neposredno ogrozijo druge države.« Skupni imenovalec obeh opredelitev je v nezmožnosti obvladovanja dogodkov z običajnimi sredstvi ali ukrepi.

Dodatno opredeljuje krizo tudi Vojaška doktrina. V tem dokumentu je kriza »/.../ stanje, dogodek ali proces v državi ali zunaj nje, ki predstavlja resno grožnjo temeljnim nacionalnim interesom, družbenim vrednotam in normam, ter ga ni mogoče obvladovati z običajnimi sredstvi in dejavnostmi podsistemov sistema nacionalne varnosti, temveč zahteva angažiranje kriznega upravljanja. Za krizo sta značilna negotovost razmer in relativno kratek čas za ukrepanje.« Doktrina poudarja, da so krize lahko večdimenzionalne grožnje za regionalno in mednarodno varnost, zato so preprečevanje kriz, priprave na delovanje v krizi, soočenje z njenimi posledicami in sanacija nastalih razmer skupni vsem dejavnostim zagotavljanja nacionalne varnosti in varnosti v širši regiji.

Konkreten je tudi Zakon o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15 in 77/16), ki v 107. členu določa delovanje policije ob naravnih in drugih nesrečah, v krizi in vojnem ali izrednem stanju. Kriza po tem zakonu pomeni »/.../ nastanek izrednih oziroma izjemnih varnostnih dogodkov, pojavov, razmer, stanj in situacij, ki ogrožajo notranjo, nacionalno in mednarodno varnost oziroma lahko vodijo v vojno ali izredno stanje, policija pa mora za njihovo obvladovanje in zaradi nujnosti oziroma za zagotovitev varnosti, zavarovanja vitalnih interesov in pomembnih dobrin družbe v skladu s predpisi, načrti ter načeli in pravili mednarodnega prava uvesti in izvajati ukrepe kriznega odzivanja.«

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo in 97/10) se osredotoča na nesreče, ki jih opredeljuje kot »/.../ dogodke ali vrsto dogodkov, povzročenih po nenadzorovanih naravnih in drugih silah, ki prizadenejo oziroma ogrozijo življenje ali zdravje ljudi, živali ter premoženje, povzročijo škodo na kulturni dediščini in okolju v takem obsegu, da je za njihov nadzor in obvladovanje potrebno uporabiti posebne ukrepe, sile in sredstva, ker ukrepi rednih dejavnosti, sile in sredstva ne zadostujejo.« Med naravne nesreče tako zakon uvršča potres, poplavo, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, točo, žled, pozebo, sušo, požar v naravnem okolju, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni in druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile, pa tudi neugodne vremenske razmere, opredeljene po predpisih o kmetijstvu in odpravi posledic naravnih nesreč, ki jih povzročijo žled, pozeba, suša, neurje, toča ali živalske in rastlinske bolezni ter rastlinski škodljivci. Druge nesreče pa zakon opredeljuje kot nesreče v cestnem, železniškem in zračnem prometu, požar, rudniško nesrečo in porušitev jezua ali nesreče, ki jih povzročijo aktivnosti na morju, jedrska nesreča in druge ekološke ter industrijske nesreče, ki jih povzroči človek s svojo dejavnostjo in ravnanjem, pa tudi vojna, izredno stanje, uporaba orožij ali sredstev za množično uničevanje ter teroristični napadi s klasičnimi sredstvi in druge oblike množičnega nasilja. Zakon opredeljuje krizne razmere v mednarodnem pomenu kot »/.../ razmere v regionalnem ali širšem varnostnem okolju, ki jih ni mogoče obvladovati z običajnimi sredstvi in ukrepi, v katerih so zaradi vojaških, ekonomskih, socialnih in drugih razlogov ogrožene temeljne družbene vrednote in ki se lahko razširijo tudi čezmejno oziroma neposredno ogrozijo druge države, če z zakonom ni določeno drugače.«

Zdravstveno pojmovanje kriznih razmer je opredeljeno v Resoluciji o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2008-2013. Resolucija poudarja, da posebno tveganje za zdravje prebivalstva pomeni možnost nastanka množičnih nesreč in drugih kriznih razmer, ki zahtevajo hitro odzivnost zdravstvenega sistema. V zvezi s tem resolucija izpostavlja predvsem nevarnosti terorističnih napadov in možnosti za pojav pandemij nalezljivih bolezni. Dodatno se na zdravstvenem področju obravnava tudi delovanje ob množičnih naravnih in drugih nesrečah ter izrednih dogodkih ali razmerah. Izredni dogodek na zdravstvenem področju je tako opredeljen kot vsak dogodek, ko število nenadno obolelih ali nenadno hudo poškodovanih preseže zmogljivost lokalnih zdravstvenih storitev, infrastrukture ali družbe.

Na diplomatskem področju se obravnavajo konzularne krize, ki lahko nastanejo zaradi političnih dejavnikov ali kot posledica naravnih in drugih nesreč. Pomembno je, da je konzularni vidik krize prvi, s katerim se soočijo države, in se nanaša na zaščito državljanov ter pomoč pri varni vrnitvi v domovino. Značilnost konzularne krize je v izjemno hitrem in nepredvidljivem razvoju kriznega dogodka, povezanega s prisotnostjo državljanov na kritičnem območju, kar zahteva usklajeno delovanje.

Na akademskem področju je bilo opravljenih veliko splošnih in tudi razmeroma konkretnih opredelitev kriz:

- kriza je na splošno stanje oziroma situacija visokega ogrožanja, ki zahteva ukrepanje v kratkem času. Tako stanje ni nujno konflikt oziroma nesporazum med akterji ali celo vojna kot oboroženo reševanje konfliktov, niti ne gre nujno za fizično nesrečo oziroma njene učinke;
- kriza kot stanje, ki ogroža prednostne cilje, omejuje količino časa za odgovor, s svojim nastankom preseneča in vzbuja vtis katastrofalnih oziroma pogubnih posledic zaradi neukrepanja;
- kriza kot vsota hudega ogrožanja, negotovosti in nujnosti takojšnjega odločanja;
- kriza kot stanje velikega ogrožanja vrednot, omejenega časa za odločanje in povečane verjetnosti nasilja;
- tudi slovenski strokovnjaki krizo opredeljujejo kot resno ogroženost temeljnih vrednot in norm družbenega sistema ali njegovih podsistemov. Za krize so značilni velika časovna obremenitev in negotove okoliščine, ki zahtevajo hitro odločanje pristojnih posameznikov, organov in ustanov, pri čemer procesi sprejemanja in izvajanja odločitev pogosto zahtevajo drugačne institucionalne poti in povezave, kot so običajne ali predpisane za normalne, nekrizne razmere oziroma zahtevajo aktiviranje vnaprej načrtovanih mehanizmov kriznega upravljanja in vodenja;
- Natov priročnik za krizno upravljanje (Generic Crisis Management Handbook, 1997: II-2) pojem krize povezuje tudi z ogrožanjem. Kriza je v tem dokumentu opredeljena kot »/.../ nacionalna ali mednarodna situacija, ki predstavlja grožnje prioritarnim vrednotam, interesom ali ciljem vpletenih strani«.

Vedno bolj se uporablja tudi izraz kompleksna kriza, ki se nanaša na stopnjevanje ogrožanja na več področjih, kar presega sposobnosti in zmožnosti posameznih akterjev kriznega upravljanja. Če tradicionalne strukture oziroma ministrstva, podsistemi sistema nacionalne varnosti in drugi akterji lahko obvladujejo položaj sami, z lastnimi zmogljivostmi, ne gre za kompleksno krizo, temveč le za dogodek na ravni ministrstva ali podsistema sistema nacionalne varnosti, ki ga imenujemo področna kriza (vključuje resorne krize ter naravne in druge nesreče, ki so obvladljive na ravni enega organa).

Skupne značilnosti slovenskih opredelitev kriz oziroma kompleksnih kriznih pojavov v predpisih in dokumentih so:

- ogrožanje temeljnih vrednot,

- preseganje zmožnosti posameznih podsistemov sistema nacionalne varnosti oziroma v njihovi nezmožnosti obvladovanja ogrožanja z običajnimi sredstvi in dejavnostmi ali ukrepi, zaradi česar nastane potreba po uvedbi in izvajanju posebnih kriznih ukrepov,
- nujnost, negotovost in potreba po hitrem odločanju in ukrepanju.

Obravnavane opredelitve krize poudarjajo nastanek takšnih dogodkov ali stanj v Sloveniji ali tujini, pri čemer nekatere dopuščajo možnost, da kompleksna kriza preide v vojno ali izredno stanje.

V Republiki Sloveniji imamo tako v različnih dokumentih različne opredelitve krize. Neusklajenost opredelitev in normativnopravnih dokumentov je ovira pri vzpostavljanju celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja, ki bi presegal resorno raven. Nujen je normativnopravni dokument, s katerim bi konceptualno poenotili krizo ter krizno upravljanje in vodenje, zato je bila na podlagi navedenih splošnih in konkretnih opredelitev krize in sorodnih pojmov iz različnih dokumentov, njihovih teoretičnih opredelitev in skupnih značilnosti oblikovana skupna splošna opredelitev kompleksne krize za nadaljnje reforme sistema nacionalne varnosti Republike Slovenije.

Za kompleksno krizo se tako šteje hujše ogrožanje temeljnih družbenih vrednot in hujše naravne ali druge nesreče ter s tem povezane velike negotovosti in razmeroma kratek časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih ministrstev, vladnih služb ali podsistemov sistema nacionalne varnosti. Pri tem temeljne družbene vrednote vključujejo ohranjanje neodvisnosti, suverenosti, ozemeljske celovitosti države, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ustavno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države, zagotavljanje javnega reda in miru, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja prebivalcev ter visoko stopnjo varnosti, učinkovito varovanje okolja, ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških virov ter ohranjanje kulturne dediščine.

Pri tem so izvzeti pojavi, situacije in dogodki, ki jih samostojno vodi, upravlja in obvladuje eno ministrstvo ali podsistem sistema nacionalne varnosti. Med takšne dogodke sodijo naravne in druge nesreče ter področne krize, na katere odziv usklajujejo organi samostojno. Pri kompleksni krizi pa gre za dogodke, ki jih eno ministrstvo ali podsistem sistema nacionalne varnosti ne more obvladovati samostojno in se zato njihovo upravljanje prenese na vlado. Področne krize ter naravne in druge nesreče se lahko obvladujejo že na nižji ravni, in sicer na ravni ministrstev in podsistemov sistema nacionalne varnosti, lahko pa preidejo v kompleksno krizo in takrat se odziv nanje prenese na vladno raven, izvaja se krizno upravljanje in vodenje na državni ravni.

Hkrati so iz opredelitve kompleksne krize izvzeti pojavi, situacije in dogodki, ki pomenijo povečano tveganje za napad na državo, za neposredno vojno nevarnost ali neposredni vojaški napad na državo oziroma splošno ali veliko nevarnost, ki ogroža obstoj države, zaradi česar je treba razglasiti vojno oziroma izredno stanje. Po opredelitvi Organizacije združenih narodov (angl. United Nations Disaster Management Training Program) je namreč izredni dogodek resna motnja v delovanju družbe, ki povzroča obsežne človeške, materialne ali okoljske izgube, ki presega sposobnosti prizadete družbe, da bi jih obvladala s svojimi silami oziroma zmogljivostmi. Kompleksna kriza presega odzivne zmožnosti posameznih ministrstev in podsistemov sistema nacionalne varnosti in je v njej potrebno usklajeno delovanje vseh organov, medtem ko dogodek, ob katerem je razglašeno izredno stanje lahko presega celo odzivne zmožnosti države oziroma družbe, ne samo ministrstva ali podsistema sistema nacionalne varnosti. O razglasitvi tega in vojnega stanja odloča Državni zbor.

Krizne razmere se ne razglasijo, pač pa vlada ob nastanku kompleksne krize na predlog pristojnega ministra, ki odziva na dogodek ali situacijo zaradi njene razsežnosti ne more več samostojno izvajati, sprejme sklep, s katerim vzpostavi delovanje v kriznih razmerah. Pristojnost

usklajevanja akterjev in ukrepov za odziv na krizo lahko podeli sekretariatu Sveta za nacionalno varnost ter vzpostavi delovanje medresorske analitične skupine.

Neusklajenost opredelitev in normativnopравnih dokumentov je ovira za vzpostavitev celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja, ki bi presegal resorno raven. Nujen je normativnopравni dokument, s katerim bi konceptualno poenotili kompleksno krizo ter opredelili delovanje različnih organov kriznega upravljanja in vodenja. Raziskave in ugotovitve medresorske skupine leta 2005 in ugotovitve projektne skupine vladnega strateškega razvojnega projekta P7 iz leta 2016 so pokazale, da je treba področje kriznega upravljanja in vodenja pri vladi celovito normativnopравno urediti. Celotni predlog za celovito normativnopравno ureditev kriznega upravljanja in vodenja obsega spremembo Zakona o Vladi Republike Slovenije, ki bi tako v spremenjenem 20. členu sedaj veljavnega zakona opredelil vlogo Sveta za nacionalno varnost, sekretariata Sveta za nacionalno varnost, operativne skupine sekretariata Sveta za nacionalno varnost, Nacionalnega centra za krizno upravljanje in medresorske analitične skupine ter pojem kompleksne krize. Nadalje pa bi vlada podrobno uredila omenjena telesa v podzakonskih predpisih.

V sedmem odstavku so opredeljeni tudi krizno upravljanje in vodenje, in sicer kot organizacija in ukrepi, katerih cilj je učinkovito odzivanje in obvladovanje kompleksne krize. Opredelitev kriznega upravljanja dopolnjuje opredelitev kompleksne krize.

V osmem odstavku je določba o začetku izvajanja kriznega upravljanja in vodenja v kompleksni krizi, in sicer se začne izvajati po odločitvi vlade na obrazložen predlog pristojnega ministra.

V devetem odstavku je določba, po kateri vlada podrobneje uredi sestavo, imenovanje, naloge in delovanje teles iz tega člena ter krizno upravljanje in vodenje iz sedmega odstavka tega člena. Vlada tako podrobneje uredi organizacijo in ukrepe za učinkovito odzivanje in obvladovanje kompleksne krize. Učinkovit sistem kriznega upravljanja in vodenja namreč obsega organizacijo in ukrepe za učinkovito odzivanje in obvladovanje kompleksne krize, ki se izvajajo med krizo (odločanje, posvetovanje, usklajevanje ter strokovna, analitična in informacijsko-komunikacijska podpora) ter organizacijo in ukrepe, ki se izvajajo že v običajnih razmerah ali po kompleksni krizi (npr. ocenjevanje ogroženosti in krizno opozarjanje, načrtovanje kriznega upravljanja in vodenja oziroma kriznega odzivanja, izvajanje vaj ter simulacij kriznega upravljanja in vodenja, krizno komuniciranje, izvajanje analiz po kompleksni krizi ter zagotavljanje psihosocialne podpore) in sploh omogočajo izvajanje kriznega upravljanja in vodenja ob pojavu kompleksne krize. Ob pojavu kompleksne krize je treba namreč takoj začeti izvajati aktivnosti za njeno obvladovanje oziroma omejitev posledic, druge naloge pa morajo biti izvedene že v običajnih razmerah.

K 2. členu:

Drugi člen obsega prehodno določbo s časovnim načrtom v katerem vlada uredi vsebine devetega odstavka spremenjenega 20. člena zakona, in sicer v šestih mesecih po začetku njegove veljavnosti. Do takrat Svet za nacionalno varnost in sekretariat Sveta za nacionalno varnost delujeta v skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G in 65/14) in Odlokom o svetu za nacionalno varnost (Uradni list RS, št. 76/14), Nacionalni center za krizno upravljanje in medresorska analitična skupina pa v skladu z Uredbo o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje (Uradni list RS, št. 9/06).

K 3. členu:

Končna določba, ki ureja začetek veljavnosti zakona, določa, da začne zakon veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO:

20. člen

Vlada ima svet za nacionalno varnost kot svoj posvetovalni in usklajevalni organ za področje obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za druga vprašanja nacionalne varnosti.