

ORGANIZIRANOST IN DELOVANJE CIVILNE ZAŠČITE V ŠVICI

Teodor Geršak*

V članku je prikazan kratek razvoj švicarske službe za zaščito pred napadi iz zraka, povojni razvoj civilne zaščite in rezultati, ki jih je dosegla na tem področju. Opisane so faze reorganizacije civilne zaščite ter njena vloga med vojno in v miru. Podrobneje je opisan način delovanja celotnega sistema, ravni organiziranja, pristojnosti zveze, kantonov in občin ter temelji organiziranja.

Švica je na področju civilne zaščite nedvomno vodilna v svetu. Strateški cilji njene civilne zaščite so, da v primeru vojne zagotovi preživetje in fizični obstoj prebivalstva in dobrin, v miru pa odpravi posledice in pomaga ob nesrečah. To so zahtevni cilji in z rezultati, ki jih je pri tem dosegla ta država, se ne more pohvaliti nobena druga.

Civilna zaščita je postala izredno močna javna služba, saj v njeni organizaciji deluje čez 520 000 pripadnikov, med njimi je čez 30 000 žensk prostovoljk. Zgradili so zaklonišča, ki lahko sprejmejo do 5 275 000 oseb ali okoli 80 % prebivalstva, pri čemer so za 4 milijone prebivalcev zaklonišča že opremljena za preživetje jedrske vojne. Poleg teh so zgradili 1370 namenskih zaklonišč za opravljanje poveljniških in upravnopolitičnih funkcij, 714 podzemnih strateških zaklonišč za skladičenje hrane in drugega blaga, v obliki zaklonišč imajo opremljenih 280 sanitetnih inštitucij za prvo pomoč, 98 kirurških operativnih bolnišnic, 720 bolnišnic s skupno zmogljivostjo 80 000 ležišč lahko nadaljuje svojo dejavnost pod zemljo.

Švicarski program civilne zaščite, ki so ga hoteli realizirati do leta 1990, je temeljil na naboru 8 % prebivalstva za civilno zaščito, izgradnji zaklonišč za 7 milijonov prebivalcev in zagotovitvi najmanj 1 m² zaščitnega prostora za vsakega prebivalca. Projekt bo iz več razlogov realiziran komaj leta 2000.

V njihovi obrambni doktrini je civilna zaščita opredeljena kot služba strateškega pomena in steber obrambnega sistema, zadolžen za izvajanje strategije preživetja vojne. Organizirana je kot zelo sodobna, racionalna in učinkovita javna služba.

Sodobna švicarska civilna zaščita temelji na nekdanji zaščiti pred napadi iz zraka iz predvojnih in povojnih let. Tedaj se je imenovala pasivna zaščita pred napadi iz zraka. Pridavek pasivna je to organizacijo jasno ločeval od protiletalske obrambe. Ustanovljena je bila z izrednim odlokom vlade 29. 9. 1934, ki se je opiral na 85. člen zvezne ustave. Nanašal se je na zaščito civilnega prebivalstva, kantone in konfederacijo pa je obvezoval priprav na izvedbe primernih ukrepov zaščite civilnega prebivalstva pred nevarnostjo iz zraka. Temu temeljnemu odloku so sledili kasnejše odloki na zvezni ravni. Med odloki iz tistega časa je treba omeniti še odlok zvezne vlade o oblikovanju krajevnih organizacij pasivne zaščite, odlok o organizaciji pasivne zaščite v industriji, odlok o ukrepih protipožarne varnosti in odlok o pospeševanju gradbenih del za zaščito.

Vsi ti akti so vplivali na začetno organiziranost civilne zaščite v povojnih letih.

Krajevne organizacije pasivne zaščite pred nevarnostjo iz zraka, ki so ostale temeljne celice današnje civilne zaščite, so v II. svetovni vojni delovale kot civilne in neoborožene formacije izven armade. Po končani vojni so jih večino razpustili. Zato je zvezna vlada po letu 1950 začela uvajati vojaške enote protiletalske zaščite. Te so bile del švicarske miličniške armade, razporejene predvsem v večjih mestih in namenjene za izvajanje zaščitnih ukrepov. Vanje so razporejali za službo sposobne pripadnike iz prejšnjih krajevnih organizacij pasivne zaščite pred nevarnostjo iz zraka.

Nov zakon o civilni zaščiti je bil po temeljnih posvetovanjih sprejet 23. 3. 1962. Naknadno so izšli še drugi izvedbeni akti: Zakon o gradbenih ukrepih v civilni zaščiti in Priročnik o učinkih delovanja orožja. Oba zvezna zakona in priročnik so postali dokončno veljavni šele 1964. leta.

Naloga civilne zaščite po tem zakonu je bila zaščititi ljudi in materialna sredstva pred posledicami vojnih dogodkov, medtem ko je bila njena vloga v miru zanemarljiva. Organiziranost civilne zaščite temelji na federativni ureditvi švicarske družbe (konfederacija ima samo še zgodovinski značaj), zato so tudi pristojnosti med zvezo, kantoni in občinami temu primerno porazdeljene. Temeljna zakonodajna pristojnost, vrhovno nadzorstvo in najvišje vodstvo pripada zvezi, medtem ko so kantoni odgovorni za izvršitev predpisov, ki jih je izdala zveza. Svoboda kantonov izhaja iz izvršilnih predpisov, medtem ko so občine kot glavne nosilke zaščite odgovorne za uresničitev obrambnih, reševalnih in oskrbovalnih ukrepov. Zakon nalaga, da je organiziranost civilne zaščite obveza občin s tisoč in več prebivalci. Takšne občine morajo ustanoviti krajevne organizacije civilne zaščite, organizacije civilne zaščite v podjetjih in zavodih in spodbujati organiziranost civilne zaščite v stanovanjskih zgradbah.

Civilna zaščita v vojni nima nobene bojne naloge, je neoborožena in celo brez vsakršnih sredstev za samoobrambo.

Leta 1971 je bil sprejet nov koncept civilne zaščite, kot tudi celotne obrambne doktrine. Ta koncept civilne zaščite je naravnost k temu, da večji del prebivalstva lahko preživi tudi najhujše katastrofe in nesreče brez evakuacije, bega, panike itd. in nadaljuje življenje. Težnja, da bi svoje prebivalstvo zavarovali pred nevarnostjo sodobnega množičnega uničevalnega orožja, je spodbudila novo posebno stra-

tegijo preživetja vojne, katere temelj je postala prav civilna zaščita.

Civilna zaščita je postala eden od stebrov varnostne politike, ki pa jo, če jo gledamo ločeno od ostalih delov obrambnega sistema težko v celoti dojamemo. Da bi se dojel strategijo preživetja vojne, je treba poznati organizacijo vojnega gospodarstva in elemente služb, ki spadajo v posebne teritorialne organizacije švicarske miličniške armade.

Na področju strategije preživetja vojne so izdelali poseben dvajsetletni program razvoja in za področje civilne zaščite postavili tri temeljne zahteve:

- vse zaščitne ukrepe je treba načrtovati tako, da bo v vojni zagotovljena dolgoročna neodvisnost od potencialnih oblik ogrožanja;
- pri opredelitvah naj bo zagotovljena največja stopnja učinkovitosti in varnosti;
- upoštevajo naj se fiziološke in psihološke lastnosti ljudi.

Iz teh treh izhodišč so izdelali 16 načel, na osnovi katerih naj bi bila izvedena zakonska regulacija civilne zaščite. Prva skupina, ki se je nanašala na splošno opredelitev o zaščiti prebivalstva, vsebuje naslednjih 6 načel: vsakemu prebivalcu Švice je treba zagotoviti mesto v zaklonišču; vselitev v zaklonišče se izvaja postopno glede na kritične stopnje politične in vojaške napetosti; v zaklonišču je treba zagotoviti pogoje tako za nekajdnevno kot za večtedensko bivanje; zaklonišča se morajo graditi kot vsestransko zaprti, enostavni in odporni objekti; v vojni niso izvedljive večje evakuacije; zaščitni objekti se lahko gradijo različno.

Druga skupina načel opredeljuje gospodarnost in učinkovitost zaščite prebivalstva. Tudi v tej skupini je šest načel, ki izhajajo iz opredelitev: popolna zaščita ne obstaja; pri zaščiti je potrebna uravnoteženost ukrepov; vse možnosti zaščite so izkoriščene optimalno; v času nevarnosti se izvajajo okrepljene priprave zaščite; preprečevanje je učinkovitejše od zdravljenja; potrebna je optimalna organizacijska prilagodljivost.

V tretjo skupino spadajo načela, ki se nanašajo na psihofizične lastnosti človeka in njegovo obnašanje v izrednih razmerah. Osnovno načelo je, da se ohrani temeljne naravne (družinske) skupnosti; upoštevati je treba prilagodljivost človeka v kritičnih situacijah; zagotoviti enakost glede možnosti preživetja vojne; v zakloniščih je treba organizirati vodstvo ter oskrbo zaklonišč in ljudi.

Z reorganizacijo zakonodaje so končali šele leta 1974. Švica se je znašla pred veliko nalogo. To potrjuje tudi dejstvo, da je leta 1971 imela 6,3 milijona prebivalcev, ki so živeli v 3065 občinah. Toda civilno zaščito je bilo po takratni zakonodaji dolžno organizirati le 1264 občin, kar pomeni, da je po novih opredelitvah postala

* Mag., Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo, Katedra za obramboslovje, Allendejeva, Ljubljana.

104 glavna naloga kantonov razširiti organizacijo civilne zaštite na preostalih 1800 občin.

Zakon je poleg povečanja članstva v civilno zaščito prinesel še eno novost. Določba, ki je opredeljevala vlogo civilne zaštite kot organizacije za pomoč v stiski, je bila z revizijo zakona natančneje opredeljena. Civilna zaščita ni več organizacija, ki je v prvi vrsti namenjena zaščiti prebivalstva v vojni in stiskah (nesrečah), ampak nudi različne vrste pomoči tudi v miru.

Zakonodajca iz leta 1962 je urejala, da je civilna zaščita dolžna zaščititi ljudi in materialna sredstva pred posledicami vojnih dogodkov. Da bi jo lahko uporabili tudi v drugih primerih, je bila ta njena naloga revidirana v novem zakonu. Organizacije civilne zaštite so postale nosilke pomoči v vseh mirnodobnih nesrečah (jedrske, tehnične, letalske, železniške nesreče, velike eksplozije, plazovi, poplave, izbruh vulkanov itd.). Kot pomožni člen pa so poleg teh dejavnosti imele še nalogo, da skupaj z vojaškimi enotami, posebej še s protiletalsko zaščito, pomagajo protipožarni in sanitetni službi pri izvajanju varnostno policijskih ukrepov itd. Spremembe so nastale tudi na področju nabora in usposabljanja. Organiziranje civilne zaštite izhaja iz izkušenj, pridobljenih v miličniški armadi. Pripadnike švicarske armade (miličniški vojak) po opravljeni vojaški obveznosti, ki jo imajo do 50. leta starosti, avtomatično prerazporedijo na dolžnosti v civilni zaščiti, ki traja do 60. leta starosti. Pod posebnimi pogoji je lahko podaljšana do 65. leta, za mladince pa traja že od 16. do 20. leta starosti. Za razliko od armade je služba v civilni zaščiti obvezna tudi za tujce in vse, ki so nesposobni za vojaško službo, medtem ko je za ženske udeležba prepuščena prostovoljni odločitvi.

Po novem zakonu so vsi obvezniki in pripadniki vsako leto vpoklicani na obvezne vaje ali dvodnevne zборе, prej je bilo to prepuščeno prostovoljni odločitvi.

Zakon je prinesel spremembe tudi na področju delitve stroškov in zaštite kulturnih dobrin.

Ravni organiziranja civilne zaštite

Civilna zaščita je organizirana na občinsko-kantonalni ravni ob zvezni koordinaciji. Z revizijo zakona o civilni zaščiti je zveza dobila več pristojnosti predvsem pri vodenju civilne zaštite. Te se predvsem nanašajo na oblikovanje predpisov s področja gradbene-zaščitno-tehnične regulative, na predpise za organiziranje civilne zaštite in njenih služb, predpise o materialnem opremljanju organizacij civilne zaštite, predpise o izobraževanju in predpise o finančnem poslovanju. Zveza je tudi pristojna, da opravlja vrhovno nadzorstvo nad izvrševanjem predpisov o civilni zaščiti in njihovo zavarovanje. Poleg že navedenih pristojnosti ima zveza pravico določati ukrepe, ki spadajo v pristojnosti civilne zaštite.

Na zvezni ravni je vodilni, izvršni in nadzorni organ civilne zaštite zvezni svet

(zvezna vlada). Ta ima pravico aktivirati celotno civilno zaščito. Na osnovi njegovih pooblastil pa izvaja naloge zvezni organ za pravosodje in policijske zadeve, konkretno zvezna uprava za civilno zaščito, ki je v sestavi tega zveznega departmana.

Velika avtonomija organiziranja civilne zaštite na nižjih ravneh ima za posledico, da na zvezni in kantonalni ravni primanjkuje rezervnih zaščitnih formacij. Prevelika avtonomija kantonov in občin negativno vpliva tudi na možnosti uresničitve predpisov, tako da poteka razvoj civilne zaštite dokaj neenako, kar ima v končni fazi za posledico, da med občinami obstaja različna stopnja ustvarjenih ukrepov civilne zaštite.

Kantoni so na svojem področju pristojni za izvajanje zveznih predpisov in izdajanje izvedbenih predpisov, kolikor to nalaga zvezna zakonodaja. Prav tako organizirajo delovanje in usposabljanje pripadnikov civilne zaštite, izvajajo nadzor in varstvo nad civilnozaščitnimi ukrepi in skrbijo za aktiviranje civilne zaštite. Kadrujejo tudi določene profile posebnih in strokovnih vodstvenih kadrov civilne zaštite. Izvajajo izobraževanje in usposabljanje srednjega vodstvenega kadra, vodij tečajev civilne zaštite, celotnega inštruktorskega kadra in usposabljanje specialističnih profilov.

Na ravni kantona je vrhovni vodstveni in izvršilni organ kantonalna uprava civilne zaštite. Ta je pristojna za izdajanje dovoljenj za stavbno zaščito, za pregled projektov in dokumentacije, zagotavlja enotno uporabo administrativnih in tehničnih predpisov civilne zaštite in tudi aktiviranje kantonalne organizacije civilne zaštite ali izvajanje ukrepov. Prireja posvetovanja stanovanijskih zbornic in projektantskih institucij ter razna druga strokovna srečanja.

Temeljni nosilec in izvajalec nalog civilne zaštite je občina. Ta je odgovorna za izva-

janje zveznih in kantonálnih predpisov in ukrepov.

Izjemoma, na lastno pobudo in stroške, lahko ukrepe dopolnuje. Odgovorna je za izvajanje ukrepov zveznega civilno-zaščitnega makro-planiranja, nadzoruje izvajanje predpisanih zaščitnih ukrepov, v mestnih organizacijah, podjetjih in privatni gradnji in ureja njihovo zakonsko zavarovanje. Občina je pristojna in odgovorna za nabor obveznikov in prostovoljcev civilne zaštite in za njihovo usposobljenost pa tudi za izbor kadrov za specialiste.

S teritorialnega in organizacijskega vidika — ne glede na število prebivalcev v občini — so območja občine po velikosti razdeljena na velikostne razrede, ki si sledijo po abecednem vrstnem redu od A do G. Razred opredeljuje strukturo in način organiziranja civilne zaštite.

Nižje delitve po občinah izhajajo iz števila prebivalcev. Občinsko območje je glede na velikostni razred razčlenjeno na cone, sektorje, četrti in bloke. Najmanjša enota je blok s povprečno 500 prebivalci. Več povezanih blokov je organiziranih v četrt, ki ima povprečno 5000 prebivalcev, več četrti pa sestavlja sektor z okoli 20 000 prebivalci. Več sektorjev je združenih v cono s povprečno 100 000 prebivalci.

V takšnih organizacijskih celotah je civilna zaščita organizirana na krajevni načeli v naseljih in na proizvodnem načelu v podjetjih. Najvišji organizacijski obliki civilne zaštite na področju občine so podrejene nižje organizacijske oblike prostorske in proizvodne organiziranosti civilne zaštite. Ta princip se uporablja do najnižjih elementov organiziranosti blokov in podjetij. Za organiziranje civilne zaštite in izvedbo zaščitnih ukrepov so odgovorni občinski sveti, katerim je podrejen izvršilni organ krajevnega vodstva civilne zaštite. Vodstvo krajevnih organizacij civilne zaštite je po rangi svoje organizacijske enote pristojno za izdelavo

Razdelitev švicarskih občin na velikostne razrede.

Razred občinske pripadnosti	Število prebivalcev
A	nad 8000
B	6000—8000
C	4000—6000
D	2000—4000
E	1000—2000
F	500—1000
G	100—500
	do—100

Opomba: občinski razredi A, B in C imajo enako organizacijo

S takšno razdelitvijo občin dobimo naslednjo razredno strukturo:

Razred občinske pripadnosti	Število občin	Približno število prebivalcev
A	128*	25000
B	42	7000
C	112	5000
D	313	3000
E	455	1500
F	568	750
G	1211	300
	240	50
Skupaj občin	3069	

* Tu so zajete tudi občine z več kot 25000 prebivalci.

in usklajevanje obrambnih načrtov, za načrtovanje zaklonišč, alarmiranje, organizacijo priprav zaklonišč, organizacijo in vodenje protinuklearne, kemične in biološke zaščite, organizacijo reševanja oseb in stvari, dajanje pomoči ranjenim, obolelim in zapuščenim, za oskrbo prizadetih, gašenje požarov, vzdrževanje zaklonišč ter opravljanje osnovnih opravil in organiziranje sosedске in regionalne pomoči.

Poleg navedenega se lahko v njihovo pristojnost prenese organiziranje mirnodobne protipožarne službe. Ta je bila po zakonu iz 1962. leta samostojna, kasneje pa je bila združena z armadno protipožarno službo, ki je v sestavi inženirskih enot.

Zvezni zakon o civilni zaščiti opredeljuje tudi obveznost proizvodnega organiziranja civilne zaščite v javnih in zasebnih podjetjih, upravah, zavodih z več kot 100 zaposlenimi kot tudi v bolnišnicah z najmanj 50 posteljami. Tudi te so kot občine razdeljene v posebne velikostne razrede.

Proizvodne institucije z več kot 100 delovnimi mesti so dolžne izdelati obrambni načrt svoje ustanove, zgraditi zaklonišče in ga urediti za bivanje v njem, izvesti alarmiranje, pripraviti ukrepe za reševanje oseb in stvari, pomagati ranjenim, zavarovati življenjsko potrebne in kulturne dobrine, gasiti požare ter zaščititi in zavarovati obrate lastnega podjetja.

Funkcionalno je vodstvo civilne zaščite v podjetjih, upravah, zavodih, bolnišnicah itd. (proizvodna organiziranost civilne zaščite) podrejeno pripadajočemu bloku krajevne organizacije civilne zaščite. Za njeno organiziranje in funkcioniranje je odgovorna določena vodilna oseba v obratu, za zaklonišče, ki je večje kot 50 mest, pa skrbi posebna služba za vzdrževanje.

Novi, revidirani zvezni zakon je prinesel nekaj sprememb tudi na področju organiziranja služb civilne zaščite. Posamezne službe je razširil in dal več svobode občinam, saj izrecno določa, da lahko občinske krajevne organizacije civilne zaščite s soglasjem ali pa po odredbi kantona ustanovijo dodatne potrebne službe. Občinske krajevne organizacije civilne zaščite so obvezne organizirati službe obveščanja, javljanja in alarmiranja, inženirsko pionirsko službo, protipožarno službo, službo PNKB zaščite, varnostno-nadzorno, sanitetno službo, službo za preskrbo in transport, za načrtovanje in popravila ter nekatere dodatne službe. Vse službe so organizirane v formacije (skupine, oddelki, vodi) ali pa, glede na dejavnosti, v posebne formacije. Švicarska civilna zaščita nima nekaterih težkih enot, obstaja pa zelo specifična tovrstna podpora armade.

Armada in civilna zaščita sodelujeta kot enakopravna partnerja. Najbolj specifična oblika sodelovanja je med enotami teritorialne protiletalske zaščite, ki jih, če je potrebno, dodeljujejo in podrejujejo krajevnim organizacijam civilne zaščite. Specifičnost teh enot ni razvidna iz njihovega imena, zato prihaja do pomislekov. Te enote nimajo ničesar opraviti s protizračno obrambo in tudi niso temu primerno oborožene in opremljene.

Namenjene so odpravljanju posledic, ki so jih povzročili napadi iz zraka ali druge katastrofe. Švicarji so to področje raje

prepustili armadi, kot pa da bi organizirali enote v civilni zaščiti. Organizirali so 29 bataljonov protizračne zaščite in 13 samostojnih čet protizračne zaščite in jih dopolnili z okoli 30 000 miličniškimi vojaki. Funkcionalno so te enote podrejene polkom protizračne zaščite, ti pa so pod poveljstvom vojnoteritorialnih organov (con). Kljub temu, da so to armadne enote, po potrebi gasijo večje požare, odstranjujejo ruševine, izvajajo dekontaminacijo itd. na področju občin, katerim so v primeru nesreč dodeljene.

1. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption 1971 des Zivilschutzes (11. august, BBl 1971 II 516).
2. Bulletin du Groupe d'Etude Suisse, Armées + Sciences Sociales, N° 1/1987.
3. Der Zivilschutz. Benziger-Verlag, Einsiedeln 1963.
4. Die Zivilschutzorganisation in der Schweiz. Europäische Hochschulschriften, Lang-Verlag, Bern 1970.
5. Dissuasion infra-nucléaire. Chaiers d'études stratégiques, N° 1986, Benedikt Chamer.
6. Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (Bericht der Studienkommission für strategische Fragen). Profesor Schmidt, 1969.
7. Schweizer Militärllexikon 68/87, Ernst Wetter.



Sanitetni šotor s prostorom za operacije.

