

MIGRANTSKI VAL V SLOVENIJI – VLOGA SISTEMA ZAŠČITE IN REŠEVANJA

MIGRATION FLOW IN SLOVENIA – THE ROLE OF PROTECTION AND RESCUE SYSTEM

UDK 614.8:314.15(497.4)"2015"

Domen Torkar

mag., Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje, Vojkova cesta 61, Ljubljana, domen.torkar@urszr.si

Povzetek

Območje Republike Slovenije je bilo od jeseni 2015 do spomladi 2016 del obsežne migracijske poti prek Balkana. V tem času je Slovenijo prešlo več kot 480.000 beguncev in migrantov. Opravljanje varnostih in humanitarnih nalog, povezanih s prehodom večjega števila ljudi, je bilo velika preizkušnja za različne državne organe in nevladne organizacije, ki so morali svoje dejavnosti prilagoditi nastalim razmeram. Uprava RS za zaščito in reševanje in Civilna zaščita na državni ravni sta dodeljeno nalogo začasnega sprejema ter oskrbe beguncev in migrantov opravili z vključevanjem celotnega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami oziroma njegovega ožjega področja zaščite in reševanja. Ta odziv je temeljil na nevladnih prostovoljnih organizacijah ter podpori drugih humanitarnih organizacij zunaj sistema. Takšna dejavnost v sistemu zaščite in reševanja oziroma v civilni zaščiti sicer nima posebej pripravljenih načrtov, zato so se pri opravljanju teh nalog smiselno upoštevale rešitve iz posameznih načrtov zaščite in reševanja, ki se nanašajo na namestitev ter oskrbo ogroženega prebivalstva ob naravnih in drugih nesrečah.

Abstract

In the period from the autumn of 2015 to the spring of 2016, the territory of the Republic of Slovenia was part of the Balkan route of mass migrations. More than 480,000 refugees and migrants crossed Slovenia at that time. During these large movements of people, different national authorities and non-governmental organizations involved were confronted with a serious challenge of providing safety and humanitarian assistance. The RS Administration for Civil Protection and Disaster Relief and the Civil Protection national bodies which were responsible for the reception and support of the refugees and migrants, engaged in their work the whole of the protection and rescue system, which is based on non-governmental volunteer organizations and support of other humanitarian organizations operating outside the system. Although the plans of the protection and rescue system and the Civil Protection do not provide for this type of activity, the relevant solutions dealing with the accommodation and support of the population at risk during natural and other disasters could nevertheless be applied appropriately.

Uvod

Geografska lega Republike Slovenije in preusmeritev toka beguncev in migrantov zaradi zapore madžarskih mej sta Slovenijo soočili z varnostnimi in humanitarnimi izzivi, kakršnih doslej v takem obsegu še ni izkusila. V prvem valu septembra 2015 je sprejela več kot 3600 migrantov v enem tednu. Po vmesni prekinitvi, ki je vzbujala lažno upanje o koncu krize, se je v tako imenovanem drugem valu, ki se je začel v noči s 16. na 17. oktober, ko je Madžarska zaprla mejo, migrantski tok usmeril čez Hrvaško in Slovenijo ter dosegel številke, ki so bistveno presegle pripravljene sprejemne in nastanitvene zmogljivosti, pa tudi celoten državni načrt obvladovanja tega toka. Največji val migrantov in beguncev je bil na območju Brežic, kjer sta bila poleg sprejemnega centra v Brežicah urejena še dva sprejemna centra v Dobovi. Po opravljeni registraciji je Ministrstvo za

notranje zadeve organiziralo prevoze migrantov v nastanitvene centre, predvsem v Gornjo Radgono (deloval do januarja 2016), Šentilj (postavljen oktobra 2015) in na Vrhniko. Od tam so jih po predhodnem usklajevanju vozili v Avstrijo. Število migrantov in beguncev je bilo v posameznih centrih velikokrat večje kot 2000, kar je poleg logističnih zahtev povzročalo tudi varnostne težave, ko so migranti na različne načine izražali svoje nezadovoljstvo ob čakanju na nadaljevanje poti. Največji pritiski na delovanje sistema so bili v dneh okoli 21. oktobra, ko je v Slovenijo prispelo več kot 12.000 ljudi v enem dnevu, ter sredi novembra, ko je bilo število novih migrantov in beguncev med 6000 in 10.000 na dan. Skupaj je tako po podatkih Ministrstva za notranje zadeve od 16. oktobra 2015 do marca 2016 slovensko državo prešlo več kot 477.000 migrantov. Tej številki je treba prišteti še več kot 3600 migrantov in beguncev v prvem valu med 18. in 22. septembrom 2015.

Priprave na sprejem večjega števila migrantov

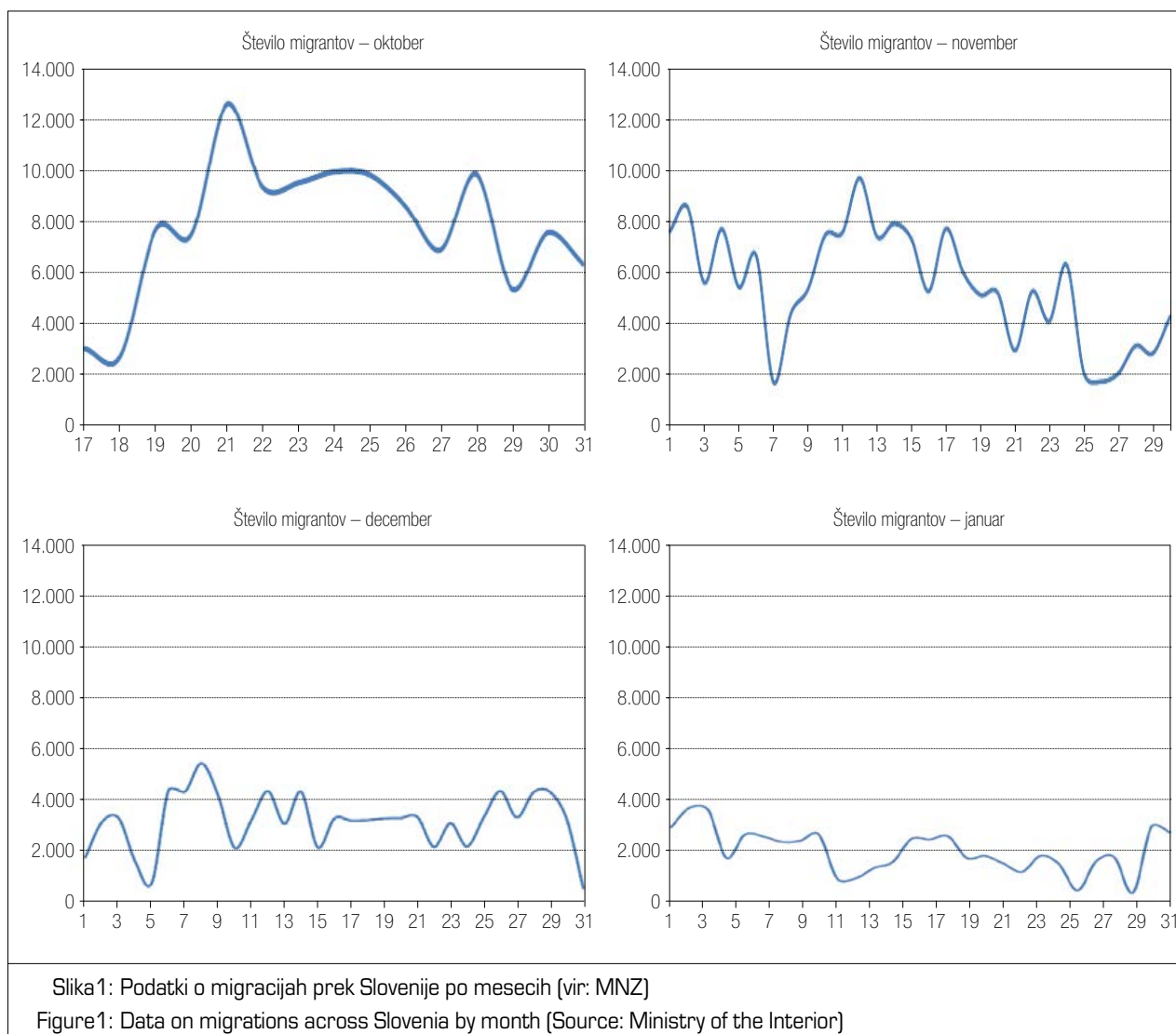
V Republiki Sloveniji je za urejanje področja migrantske politike pristojen Direktorat za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo Ministrstva za notranje zadeve. Uprava RS za zaščito in reševanje (URSZR) je bila vključena v pripravo tako imenovanega kontingentnega načrta za zagotovitev nastanitve in oskrbe ob povečanju števila prosilcev za mednarodno zaščito, ki ga je sprejela vlada junija 2015.

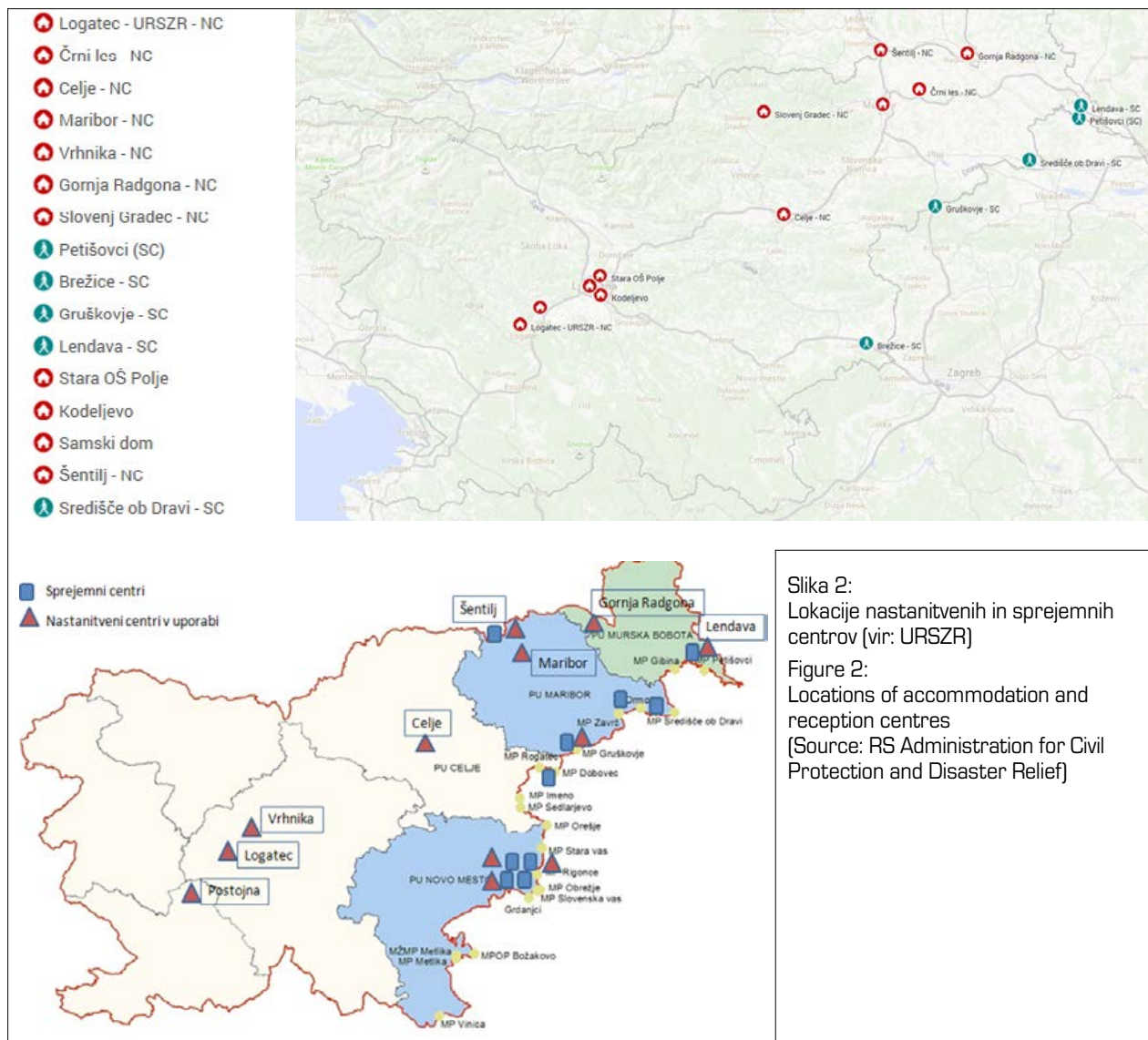
V kontingentnem načrtu so bili načrtovani scenariji in naloge različnih deležnikov, URSZR naj bi se v izvajanje načrta vključila v fazi, ko bi število prosilcev za azil preseгло 500 in bi se dodatno aktivirala enota Izobraževalnega centra za zaščito in reševanje v Logatcu, ki omogoča nastanitev 100 ljudi v stacionarnih in do 300 v začasnih objektih.

Zaradi velike verjetnosti, da se bo begunski tok preusmeril prek naše države, je URSZR poleti preverila zaloge materialnih sredstev v državnih rezervah ter na podlagi

načrtov zaščitnega ukrepanja ob evakuaciji, nastanitvi in oskrbi prebivalcev ob naravni in drugi nesreči pripravila operativni načrt za takšen dogodek. Dodatno so bili opravljeni prvi usklajevalni sestanki z Rdečim križem Slovenije, Karitas, taborniki, skavti, Unicefom in gasilci o enotnem odzivu vseh nevladnih in drugih organizacij, ki delujejo v sistemu zaščite, reševanja in pomoči.

Ob prihodu prvih migrantov v Slovenijo se je pokazalo, da jih večina ne želi zaprositi za azil v Republiki Sloveniji, temveč želijo priti čim prej do meje z Avstrijo. Kontingentni načrt zato ni bil aktualen, odziv sistema zaščite in reševanja pa je bilo treba prilagoditi novim razmeram. Tako je Vlada RS 20. 9. 2015, torej že po prihodu prvih migrantov, sprejela sklep o zadolžitvi Civilne zaščite za postavitve in oskrbo začasnih nastanitvenih centrov. Sklep je predvideval smiselno izvajanje zaščitnih ukrepov in nalog zaščite, reševanja in pomoči, ki se nanašajo na nastanitev in oskrbo ogroženega prebivalstva ter usklajevalno vlogo Civilne zaščite ob vključevanju drugih pristojnih ministrstev, nevladnih in drugih organizacij pri izvajanju teh ukrepov. Hkrati s tem je bila postavljena ločnica med pristojnostmi Policije, ki je skrbela za organizacijo in delovanje sprejemnih centrov, ter Civilne





Slika 2:
Lokacije nastanitvenih in sprejemnih centrov (vir: URSZR)
Figure 2:
Locations of accommodation and reception centres
(Source: RS Administration for Civil Protection and Disaster Relief)

zaščite, ki je bila odgovorna za organizacijo, delovanje in oskrbo nastanitvenih centrov. Delitev pristojnosti Policije in Civilne zaščite glede na vrsto centra (sprejemni ali nastanitveni) pa ni bistveno vplivala na naloge posameznih humanitarnih organizacij. Najširše bi te naloge lahko razdelili na varnostne (izvajalca Policija in deloma Slovenska vojska) ter zagotavljanje začasne nastanitve in osnovnih življenjskih razmer ter humanitarne pomoči beguncem in migrantom (Civilna zaščita in humanitarne organizacije).

Priljubljenost sistema zaščite, reševanja in pomoči na sprejem in nastanitev večjega števila ljudi je del zakonsko predpisanih zaščitnih ukrepov. Leta 2000 so bila na URSZR skupaj z zunanjim partnerjem Urbanističnim inštitutom RS oblikovana navodila za postavitve začasnih bivališč. Kot pripravo za organiziranje nastanitve lahko štejemo tudi mednarodno terensko vajo IPA CAMPEX 2015 neposredno pred začetkom povečanja migrantskih prihodov v Slovenijo in prek nje. Vajo je URSZR kot vodilni partner v EU-projektu pripravila in izvedla maja 2015 v Makedoniji, v okolici Skopja. Za številne operativne člane Civilne zaščite in zaposlene v

URSZR je bila to prva praktična izkušnja z organizacijo nastanitve ljudi v praksi ter z različnimi mednarodnimi standardi in priporočili, ki veljajo na tem področju. Med najpomembnejše spada projekt SPHERE – Listina o humanitarni pomoči in minimalnih standardih pri odzivanju na nesreče. Projekt SPHERE se je začel leta 1997 na pobudo skupine nevladnih organizacij ter Mednarodne federacije Rdečega križa in Rdečega polmeseca z namenom, da bi razvili skupne minimalne standarde na glavnih področjih odzivanja na nesreče ter tehnične standarde za zagotavljanje različnih ukrepov in nalog ob začasnih nastanitvi ogroženih ljudi.

Naloge sistema zaščite in reševanja

Migrantski tok se je potem, ko je Madžarska zaprla mejo s Srbijo, preusmeril na Hrvaško in od tam v Slovenijo. Ob prvem valu je bil za izvajanje varnostnih in humanitarnih nalog postavljen sistem sprejemnih centrov na meji in nastanitvenih centrov, v katerih so se begunci

in migranti zadrževali krajši čas, preden so nadaljevali pot do mejnih prehodov z Avstrijo. Za vstop v državo in registracijo migrantov je Policija postavila tri sprejemne centre, in sicer v Brežicah, na Gruškovju in v Lendavi, URSZR pa nastanitvene centre v Mariboru, Lenartu, Celju, Gornji Radgoni, Logatcu in Postojni. Ob drugem valu migrantov in beguncev so bili urejeni novi nastanitveni centri, med katerimi je najpomembnejši in največji v Šentilju, hkrati pa so se zapirali manjši, ki so zaradi manjše nastanitvene zmogljivosti in oddaljenosti povzročali prevelike logistične obremenitve. Skupno so nastanitveni in sprejemni centri lahko sprejeli do 8500 ljudi.

Pristojnost pri postavitvi začasnih nastanitvenih centrov in oskrbi v širšem sistemu zaščite in reševanja oziroma Civilni zaščiti opredeljuje sklep Vlade RS z dne 20. 9. 2015. S sklepom, ki se je začel uresničevati naslednji dan, so bili določeni pogoji za izvajanje zaščitnih ukrepov in nalog zaščite, reševanja in pomoči, ki se nanašajo na namestitvev in oskrbo ogroženega prebivalstva. Aktivnosti je usklajeval in vodil poveljnik CZ RS, v njih so sodelovali celotna URSZR in službe za podporo. Z zadolžitvijo Civilne zaščite za organizacijo humanitarne dejavnosti so se hkrati tudi razmejile pristojnosti med varnostnim in obrambnim sistemom ter sistemom zaščite in reševanja pri reševanju migrantskih in begunskih vprašanj.

Celostno bi naloge Civilne zaščite oziroma sistema zaščite, reševanja in pomoči v migrantski krizi, ki sta jih usklajevala URSZR in poveljnik CZ RS, opredelili kot:

- izvajanje in usklajevanje humanitarnih dejavnosti (nastanitev in oskrba) v sprejemnih in nastanitvenih centrih;
- logistično oskrbo sprejemnih in nastanitvenih centrov;
- podporo poveljniku in štabu CZ RS;
- izvajanje javnih naročil oziroma interventnih nakupov;
- sodelovanje pri pripravi projektov za pridobivanje sredstev za izboljšanje sprejemnih in nastanitvenih zmogljivosti;
- sodelovanje pri razvoju novih rešitev za sprejem in

- začasno nastanitev;
- mednarodne dejavnosti;
- vodenje nastanitvenih centrov.

Poveljnik Civilne zaščite RS je 23. oktobra 2015 sprejel sklep o aktiviranju državnega načrta ob potresu, s katerim je še operacionaliziral septembrski sklep vlade, da se za pomoč smiselno izvajajo zaščitni ukrepi in naloge zaščite, reševanja in pomoči, ki se nanašajo na namestitvev ter oskrbo ogroženega prebivalstva. S temi odločitvami je bila zagotovljena pravna podlaga za aktiviranje reševalnih enot, zavarovanje pripadnikov, plačilo neposrednih stroškov in refundacij, premeščanje reševalnih enot po vsej državi ter za hitrejšo izvedbo javnih naročil.

Ob izvajanju nalog, povezanih z migranti, se je sistem zaščite in reševanja soočal z razmerami, ki so delno primerljive razmeram ob velikih naravnih in drugih nesrečah. Predvsem je njihova značilnost, da je po pojavu dogodka čas za načrtovanje vseh nujnih ukrepov in njihovo izvedbo omejen in da je stopnja obremenjenosti ter stresa med odločevalci in izvajalci povečana, ker morajo sprejemati odločitve v negotovih razmerah, v katerih dogodki prehitevajo drug drugega. Razlike pa so se pokazale predvsem v delno nejasni vlogi vseh deležnikov, v medsebojnem usklajevanju in njihovi komunikaciji, kar je posledica systemske (normativne, organizacijske, komunikacijske, finančne ipd.) neurejenosti širšega nacionalnovarnostnega sistema in njegove nepripravljenosti na nove grožnje, med katere prav gotovo spada migrantska problematika. Ne nazadnje je takšna systemska neurejenost posledica neskladij v tako imenovanem kriznem upravljanju v Sloveniji, ki je bilo v preteklosti deležno akademske (glej Prezelj v Ujma, 2005: 190–195; Malešič, 2004), ne pa tudi širše javne in strokovne obravnave ter dodatne systemske opredelitve, ob hkratni utrditvi in izboljšanju sedanjega sistema in delujočih podsistemov nacionalne varnosti. Dodaten stresor in hkrati dodatna razlika med delovanjem ob nesreči in v migrantskih razmerah je bila navzočnost grožnje temeljnim vrednotam in normam



Slika 3:
Prihod migrantov (foto: J. Oražem)
Figure 3:
Arrival of migrants (Photo: J. Oražem)



Slika 4:
Nastanitveni center je pripravljen.
(foto: J. Oražem)
Figure 4:
The accommodation centre is ready
(Photo: J. Oražem)



Slika 5:
Sanitarni del sprejemnega centra
(foto: J. Oražem)
Figure 5:
Sanitary facilities at the reception
centre (Photo: J. Oražem)

družbenega sistema. Takšne grožnje so del vseh (še tako različnih) definicij krize in so bile kljub organiziranosti pretoka migrantov v Sloveniji prisotne v širši družbi in politiki, nekoliko manj pa tudi med izvajalci pomoči.

Organiziranje in delovanje nastanitvenih centrov

Na podlagi sklepa Vlade RS o pristojnosti Civilne zaščite za organiziranje nastanitvenih centrov je URSZR takoj začela aktivnosti za namestitev in oskrbo množice migrantov in beguncev. Nastanitveni centri so namenjeni začasni nastanitvi migrantov, v njih so jim zagotovljeni začasna nastanitev, hrana, sanitarije in druge osnovne življenjske razmere, dokler ne nadaljujejo svoje poti.

Naloge Civilne zaščite in različnih humanitarnih organizacij v nastanitvenih centrih so bile: načrtovanje in postavitve centrov ter organiziranje dela v njih, sprejem in nastanitev migrantov, zagotovitev in razdeljevanje hrane, razdeljevanje humanitarne pomoči, postavitve

sanitarnih zmogljivosti, zdravstvena pomoč, psihosocialna pomoč, čiščenje, varovanje, ogrevanje, izpolnitev drugih zahtev ter usklajevanje dela vseh deležnikov oziroma izvajalcev nalog v centrih. Dodatni nalogi vodstva v nastanitvenih centrih sta bili odpravljanje pomanjkljivosti ter razvoj delovanja posameznega centra, upoštevajoč pridobljene izkušnje.

Za določanje in poenotenje aktivnosti v nastanitvenih centrih je URSZR pripravila navodila za njihovo organizacijo in delovanje. Navodila se nanašajo na naloge, ki so v pristojnosti Civilne zaščite pri izvajanju zaščitnih ukrepov ter zaščite, reševanja in pomoči. Navodila predpisujejo:

- namen in lokacijo nastanitvenih centrov,
- naloge v nastanitvenih centrih,
- organizacijsko strukturo in pristojnosti posameznih članov vodstva ter izvajalcev nalog v centrih,
- shemo postavitve centrov,
- navodila za ravnanje ob obisku medijev,
- zagotavljanje razmer za delo v centrih,
- navodila za delov prostovoljcev ter navodila za vključevanje tujih organizacij in prostovoljcev v delo centrov,
- način poročanja o aktivnostih in potrebah v nastanitvenem centru.

Navodila za delo predstavnikov Civilne zaščite in različnih humanitarnih organizacij so se smiselno uporabljala tudi v sprejemnih centrih, v katerih je bilo vodenje v pristojnosti Policije, Civilna zaščita pa je izvajala logistično podporo ter usklajevala humanitarne pomoči.

Organizacije, vključene

v zagotavljanje

humanitarne pomoči

Pri delovanju sprejemnih in nastanitvenih centrov se je oblikovala zapletena mreža razmerij med različnimi organizacijami in njihovimi pristojnostmi ter posamezniki. Ta razmerja temeljijo na medsebojni komunikaciji, izmenjavi informacij, organizaciji dela in jasno določenih pristojnostih. Poveljnik Civilne zaščite RS je s sklepi imenoval vodje in njihove namestnike v nastanitvenih centrih. Ti so usklajevali delovanje centrov, izvajanje posameznih nalog v njih pa je temeljilo predvsem na posameznih organizacijah in njihovih članih.

Organizacije, ki so zagotavljale humanitarne pomoči, začasne nastanitve in oskrbo migrantov:

- **URSZR** (vodenje centrov, služba za podporo, logistična oskrba, izvajanje javnih naročil),
- **enote Civilne zaščite** (vodenje centrov, logistična oskrba),

- **Rdeči križ Slovenije** (logistična in neposredna oskrba migrantov s hrano, vodo, higienskimi in drugimi najnujnejšimi pripomočki, obleko, odejami in drugimi potrebščinami, priprava hrane, sortiranje humanitarne pomoči, prva pomoč, združevanje družin, čiščenje),
- **Slovenska Karitas** (logistična in neposredna oskrba migrantov s hrano, vodo, higienskimi in drugimi najnujnejšimi pripomočki, obleko, odejami in drugimi potrebščinami, priprava hrane, sortiranje humanitarne pomoči, čiščenje),
- **Slovenska filantropija** (razdeljevanje humanitarne pomoči, psihosocialna pomoč, logistična pomoč, čiščenje),
- **Slovenska vojska** (logistična pomoč, priprava in razdeljevanje hrane, dezinfekcija in deratizacija, pralnica, zdravstvena pomoč, varovanje),
- **ADRA Slovenija** (logistična in neposredna oskrba migrantov s hrano, vodo, higienskimi in drugimi najnujnejšimi pripomočki, obleko, odejami in drugimi potrebščinami, priprava hrane, sortiranje humanitarne pomoči, čiščenje),
- **Evangeličanska humanitarna organizacija Podpornica** (prevoz obolelih oseb v bolnišnice, pomoč v materialnih sredstvih in sodelovanje pri opremljanju kotičkov za otroke v nastanitvenih centrih ter delo v njih),
- **Zveza tabornikov Slovenije in Združenje slovenskih katoliških skavtinj in skavtov** (postavljanje

ANGAŽIRANI	KOPER	N.GORICA	POSTOJNA	LJUBLJANA	KRANJ	N.MESTO	BREŽICE	TRBOVLJE	CELJE	S.GRADEC	MARIBOR	PTUJ	M.SOBOTA	URSZR	Ocena 17.10.-16.11.	skupaj
ReŠCZ	0	0	0	6	0	0	127	0	0	18	107	145	45	0	27	475
OŠCZ	0	0	0	58	1	0	58	0	0	1	2	10	81	16	25	252
CZ	0	0	0	101	62	0	287	0	50	3	12	41	82	9	46	693
delavci URSZR	5	0	13	2.315	20	7	4.799	46	2.395	16	4.445	2.301	2.784	874	221	20.241
občine	0	0	2	37	0	0	59	0	3	3	11	16	91	0	18	240
ZKSS	0	0	0	45	0	0	44	0	0	0	22	3	10	0	15	139
ZTS	0	0	0	7	0	0	37	0	0	0	45	0	1	0	7	97
RKS	0	0	0	378	2	0	2.583	0	99	0	663	78	1.045	0	310	5.158
Slovenska Karitas	0	0	0	152	0	0	1.024	0	116	0	595	60	509	0	172	2.628
Filantropija	0	0	0	91	0	0	1.641	0	10	0	933	26	205	0	77	2.983
javne službe	0	0	0	162	0	0	1.152	0	83	0	838	12	284	0	188	2.719
gasilci GEŠP	0	0	4	18	0	1	2	0	6	1	2	0	33	0	2	69
gasilci PGD	0	0	1	21	16	15	411	1	9	11	594	50	65	10	87	1.291
ADRA	0	0	0	0	1	0	413	0	0	0	26	0	0	0	7	447
EHO Podpornica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	84	2	18	0	0	104
NMP	0	0	0	13	0	0	368	0	0	0	138	3	20	0	0	542
UNICEF	0	0	0	61	0	0	128	0	0	0	88	5	1	0	0	283
UNHCR	0	0	0	72	2	0	334	0	0	0	417	20	92	0	0	937
WAHA	0	0	0	13	0	0	71	0	0	0	7	0	0	0	0	91
drugo	0	0	2	752	34	0	2.016	0	98	18	1.926	201	1.577	8	467	7.099
SKUPAJ	5	0	22	4.302	138	23	15.554	47	2.869	71	10.955	2.973	6.943	917	1.669	46.488

Preglednica 1: Seznam sodelujočih organizacij in angažiranih oseb med 17. 10. 2015 in 31. 3. 2016 (vir: URSZR)

Table 1: Accommodation and reception centre capacity as of 1 February 2016 (Source: RS Administration for Civil Protection and Disaster Relief)



Slika 6:
Sodelovanje Policije in zdravstva
(foto: J. Oražem)

Figure 6:
Cooperation of the Police and health
professionals (Photo: J. Oražem)

- šotorov oziroma šotorišč v sprejemnih in nastanitvenih centrih),
- **Gasilska zveza Slovenije** in posamezna gasilska društva (tehnična in logistična pomoč, požarno varovanje, osvetljevanje),
 - **nujna medicinska pomoč** (v krajih sprejemnih in nastanitvenih centrov),
 - **Zveza slovenskih častnikov** (logistična pomoč, pomoč pri vodenju centrov),
 - druge manjše organizacije ter številni nepovezani prostovoljci.

S predstavniki humanitarnih in nevladnih organizacij so bili na državni ravni vsak teden redni sestanki na URSZR. Sestankov so se udeleževali predstavniki vključenih humanitarnih in nevladnih organizacij, občasno pa sodelovali tudi predstavniki Ministrstva za notranje zadeve ter drugih državnih in mednarodnih organizacij. Teme so bile predvsem seznanitev z aktualnimi razmerami in načrti, izmenjava izkušenj ter obravnava problematike, s katero so se srečevali prostovoljci na terenu. Naloga URSZR je bila, da o sklepih teh sestankov obvesti druge pristojne organe oziroma da na posamezna vprašanja zunaj svoje pristojnosti pridobi odgovore pristojnih organov.

Za zdravstveno oskrbo v centrih je bilo pristojno Ministrstvo za zdravje, naloge pa so opravljale enote prve pomoči Rdečega križa ter lokalna nujna medicinska pomoč. Dodatna pomoč obolelim je bila organizirana v lokalnih zdravstvenih domovih ter v bolnišnicah, pri delu pa so pomagale tudi tuje zdravstvene enote.

Dobrodošla pomoč za razbremenitev številnih prostovoljcev so bili tudi udeleženci javnih del, ki so se v delo vključili novembra 2015, ko je Ministrstvo za delo družino in enake možnosti zagotovilo sredstva za izvajanje javnih del in so bili na Ministrstvu za obrambo oziroma URSZR ter na Zavodih za zaposlovanje izvedeni postopki (napotitve na predhodni zdravniški pregled, priprava sistemizacije delovnih mest in pogodb o zaposlitvi) za zaposlitev. Do konca leta 2015 je bilo v tem programu zaposlenih 259 posameznikov, ki so delovali v vseh centrih ter v državnem

logističnem centru CZ. Po novem letu se je število pogodb o zaposlitvi za določen čas z dolgotrajno brezposelnimi osebami za izvajanje programa javnih del *Pomoč pri obvladovanju migracijskih tokov* zmanjšalo na 225. Po marcu 2016 pa je bilo za vzdrževanje pripravljenosti nastanitvenih centrov na lokacijah Šentilj, Lendava in Dobova ter zaradi zapiranja manjših centrov za migrante podaljšanih le še 20 pogodb za izvajanje javnih del.

Udeleženci javnih del so v izmenskem delu opravljali te naloge:

- razdeljevanje humanitarne pomoči v nastanitvenih centrih,
- urejanje humanitarnih zalog v nastanitvenih centrih,
- občasni prevozi humanitarnih zalog iz logističnih centrov CZ ali vanje,
- čiščenje in urejanje nastanitvenih centrov,
- usklajevanje dela v nastanitvenih centrih.

Med sodelujoče organizacije v posameznih sprejemnih in nastanitvenih centrih je treba prišteti še različne mednarodne organizacije, ki so prav tako sodelovale pri zagotavljanju različnih storitev za begunce in migrante. Med pomembnejšimi, s katerimi je sodelovala Civilna zaščita, so:

- UNHCR – Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, materialna pomoč, prevajanje, logistična pomoč, skrb za ranljive skupine oseb),
- UNICEF – Sklad Združenih narodov za otroke (United Nations Children's Fund, skrb za ranljive skupine oseb),
- IOM – Mednarodna organizacija za migracije (International Organization for Migration, materialna pomoč, spremljanje migrantskih poti, psihosocialna podpora in druge oblike pomoči ranljivim skupinam beguncem in migrantov),
- WAHA – Mednarodna organizacija za zaščito žensk (Women and Health Alliance International, zdravstvena oskrba in skrb za ranljive skupine oseb).

Skupaj je v nastanitvenih in sprejemnih centrih od oktobra 2015 od konca marca 2016 delovalo skoraj



Slika 7:
Po prihodu (foto: J. Oražem)
Figure 7:
Upon arrival (Photo: J. Oražem)

46.500 oseb (sešteto število angažiranih po posameznih dnevih) iz državnih organov, javnih služb, nevladnih organizacij in javnih del. Analiza aktivnosti je pokazala, da so se ljudje na najodgovornejših mestih v centrih kljub velikemu številu vključenih prepočasi menjali, zato so bili podvrženi prevelikemu stresu.

Pri logistični podpori je sodelovala tudi Slovenska vojska, ki je skrbelo za prevoze, predvsem opreme in materiala, pripravljala in razdeljevala tople obroke, pomagala pri postavljanju centrov ter zagotovila primarno zdravstveno oskrbo, vključno z reševalnimi vozili, dezinfekcijo in deratizacijo centrov, tuširnico, pralnico in druge logistične zmogljivosti.

V celotno mrežo izvajalcev je treba všteti tudi številne gospodarske družbe, ki so prek postopkov javnih naročil zagotavljale različne storitve in dobave v nastanitvenih in sprejemnih centrih. Zunanji izvajalci so tako sodelovali pri postavitvi sanitarij in kopalnic, čiščenju, odvozu smeti, različnih popravilih ipd.

Podporna služba poveljniku in štabu CZ RS

Služba za podporo poveljniku in štabu CZ RS se aktivira ob vsaki večji nesreči oziroma ob aktiviranju državnega načrta ob posamezni nesreči. Naloga službe je, da podpira poveljnika in štab CZ RS ter generalnega direktorja URSZR pri izvajanju nalog iz pristojnosti CZ in URSZR. Služba za podporo je bila oblikovana že takoj na začetku, to je 18. septembra 2015, in je ves čas delovala neprekinjeno, torej 24 ur vse dni v tednu. Naloge so opravljali zaposleni URSZR v izmenskem delu. Za boljšo usklajenost odziva in olajšano komunikacijo med različnimi akterji so kot častniki za povezavo v njej delovali tudi pripadniki Policije in Slovenske vojske.

Širše so naloge podporne skupine predpisane v 10. členu Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil

za zaščito, reševanje in pomoč – službe za podporo, delno tudi v 13. členu – info centri.

Naloge službe za podporo poveljniku so bile predvsem:

- zagotavljanje enotne stične točke za pomoč štabu CZ RS in CORS:
 - članstvo v službi (evidenca prisotnosti, telefonski imenik članov),
 - lokacija, oprema in druge razmere za delo,
 - administrativna podpora in pisarniško poslovanje;
- nadzor in analiza komunikacij:
 - vodenje operativnega dnevnika,
 - elektronska pošta PodporaStabCZ@urszr.si,
 - vodenje imenika oseb in organizacij za stike;
- priprava poročil o dogodku in ukrepanju:
 - zbiranje in združevanje poročil o opravljenih nalogah (nastanitveni in sprejemni centri),
 - priprava situacijskega poročila,
 - priprava gradiva za izredni bilten CORS;
- pomoč poveljniku CZ RS in CORS pri pripravi gradiva:
 - priprava odredb poveljnika CZ RS (175 odredb v kriznem obdobju) o interventnih nakupih materialnih sredstev, vključevanju SV, aktiviranju državnega načrta in državnih rezerv, drugih ministrstev ter nevladnih organizacij ipd.,
 - usklajevanje s pristojnimi organizacijskimi enotami URSZR,
 - usklajevanje z drugimi pristojnimi organi;
- pregled nad razmerami:
 - preglednica vključenih v izvajanje nalog,
 - pregled nad zahtevami po materialno-tehničnih sredstvih, hrani, zaščitnih sredstvih in drugi opremi v centrih,
 - preglednica stanja in izdaje sredstev in opreme;
- obveščanje javnosti:
 - priprava gradiva,
 - komuniciranje z javnostjo (po pooblastilu);



Slika 8:
Osvetljeno šotorišče (foto: J. Oražem)
Figure 8:
Illuminated camp area
(Photo: J. Oražem)

7. mednarodna pomoč:
- obveščanje tujine in priprava predloga zaprosila za mednarodno pomoč,
 - usklajevanje mednarodne pomoči,
 - podpora pri obiskih predstavnikov mednarodnih organizacij.

je za daljše obdobje z izvajalci in dobavitelji sklenilo Ministrstvo za obrambo.

Druge naloge

URSZR je bila poleg naštetega zadolžena tudi za podporo delovanju, med drugim za finančno upravljanje in izvajanje javnih naročil. Celotna intervencija je proračun URSZR obremenila za več kot pet milijonov evrov, kar ne vključuje sredstev drugih ministrstev in Slovenske vojske. Ministrstvo za finance je decembra 2016 izdalo navodilo za povračilo stroškov, nastalih kot posledica migrantskega toka, kar je bil temelj za povračilo stroškov različnim sodelujočim humanitarnim organizacijam ter občinam. Skupaj je finančna služba URSZR obravnavala več kot 1200 različnih plačilnih nalogov, povezanih z aktivnostmi za migrante.

Celoten odziv Civilne zaščite je temeljil na zagotavljanju logistične podpore in materialno-tehničnih sredstev za humanitarno delovanje v centrih. Skupaj je bilo v URSZR opravljenih 445 različnih postopkov javnih naročil, skladnih z zakonom o javnih naročilih. Za vsako naročilo sta bila potrebna soglasje Ministrstva za notranje zadeve in pisna odredba poveljnika CZ RS. V začetni fazi organiziranja centrov so bili ti postopki gotovo ozko grlo pri zagotavljanju nujne opreme, predvsem pri manjših nakupih, in posebne opreme za posamezne centre. Logistična oskrba se je nato ustrezno uredila, dodatno olajšavo pri izvajanju javnih naročil pa je omogočilo tudi aktiviranje državnega načrta. V aktivnosti je bil vključen tudi Zavod za blagovne rezerve Republike Slovenije, ki je iz svojih skladišč zagotavljal hrano, vodo, materialno-tehnična sredstva in drugo opremo. Najbolj zahtevna in najdražja so bila javna naročila za zagotavljanje šotorov, kontejnerskih zmogljivosti in sanitarij. Postopke večjih naročil so gotovo olajšale tudi generalne pogodbe, ki jih

Sklepne misli

S pojavom migrantov in beguncev med septembrom 2015 in marcem 2016 smo se v Sloveniji spoprijeli s povsem novimi nalogami, s katerimi doslej nismo imeli izkušenj. Izziv je dodobra preizkusil ves nacionalnovernostni sistem, saj so bili v delovanje vključeni vsi njegovi (pod)sistemi: varnostni, obrambni in (pod)sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, katerega del so tudi dejavnosti zaščite in reševanja. Aktivnost vseh nacionalnovernostnih struktur je preizkusila prilagodljivost (posamično in skupno) novim izzivom in grožnjam. Na področju zaščite in reševanja oziroma civilne zaščite, kot izhaja iz širše definicije pojma civilna zaščite, ki je uporabljena tudi v Sklepu Vlade RS o pristojnosti Civilne zaščite za organiziranje nastanitvenih centrov, je bil odziv podoben, kot je ob vsaki veliki nesreči (npr. žled leta 2014) oziroma kot bi bil pri zagotavljanju nastanitve in ureditve osnovnih življenjskih razmer prizadetim ob veliki naravni ali drugi nesreči. Hkrati pa so se pojavila nova tveganja in izzivi, s katerimi se ob nesrečah še nismo srečali. Prva taka drugačnost je bilo težje načrtovanje intervencije, saj je bilo predvidevanje pritoka migrantov in beguncev zelo oteženo in odvisno od drugih dejavnikov. Dodatno so se odločevalci in izvajalci srečevali z novimi izzivi, kot so nepoznavanje kulture in navad migrantov ter varnost in z njo povezan strah, ki je v širši javnosti že mejil na občutek ogrožanja temeljnih vrednot naše družbe. Največji izziv pri delovanju Civilne zaščite pa sta bila pomanjkljivo predhodno načrtovanje takšnih nalog ter normativna nedorečenost pristojnosti posameznih dejavnikov v načrtovanju in ukrepanju.

Kljub vsem izzivom, s katerimi se v preteklosti še nismo srečevali, in precedensom v opravljanju nalog lahko sklenemo, da se je sistem zaščite, reševanja in pomoči izkazal kot dovolj trden in hkrati prilagodljiv za netipične naloge zagotavljanja pomoči prizadetim in da je bilo



Slika 9:
Sodelovanje Policije in Slovenske
vojske (foto: J. Oražem)
Figure 9:
Cooperation of the Police and the
Slovenian Armed Forces
(Photo: J. Oražem)

zagotavljanje humanitarne pomoči uspešno. Migranti in begunci ozemlja Republike Slovenije niso neorganizirano in nenadzorovano prehajali, za vse je bilo tudi poskrbljeno, tako da so jim bile zagotovljene osnovne življenjske razmere ter humanitarna pomoč.

Sklepi različnih analiz opravljenih nalog Civilne zaščite v migrantski situaciji so poudarili velik pritisk na izvajalce, predvsem zaradi pomanjkanja časa za priprave in odločitve ter obremenjenosti in podvrženosti stresu, in težko načrtovanje zaradi nejasnih napovedi dogodkov. Ob ponovitvi dogodka sta nujni pravočasni delitev pristojnosti in nalog na ministrski ravni (določitev lokacije centrov, dogovori z lokalnimi skupnostmi, obveščanje javnosti) in priprava nalog Civilne zaščite (delitev pristojnosti s Policijo, načrtovanje, logistična podpora, javna naročila), jasnejša pa mora biti tudi delitev nalog in pristojnosti Civilne zaščite v sprejemnih centrih (priprava nalog in pristojnosti pri postavitvi in delovanju nastanitvenih centrov ter delitev nalog različnih sodelujočih organizacij).

Dodatno je bila v analizah poudarjena uspešnost skupne logistične podpore delovanju v centrih, predvsem po začetnem kriznem obdobju. V URSZR je v prihodnje treba zagotoviti hitrejše izvajanje javnih naročil. Postopek zanje bi moral biti decentraliziran in olajšan pri nakupih malih vrednosti za posamezne centre, ki so imeli različne potrebe. Vsaka analiza večjih intervencij poziva k boljšemu usklajevanju sodelujočih na vseh ravneh, migrantska situacija je to samo potrdila. Nujno je strateško usklajevanje na ravni Sveta za nacionalno varnost

(SNAV) in usklajevalne skupine Ministrstva za notranje zadeve za taktično usklajevanje v Civilni zaščiti, z vključenimi nevladnimi organizacijami ter na operativni ravni v posameznih centrih. Uspešno usklajevanje temelji na dobri komunikaciji, jasni delitvi pristojnosti med vključenimi, na učinkovitem vodenju sestankov, pripravljenih in posredovanih zapisnikih in še bi lahko naštevali.

Vsak sistem in odziv ob izzivih sta odvisna od ljudi oziroma temeljita na upravljanju človeških virov. Samo usposobljeni, opremljeni ter dobro vodeni in usklajeni sodelavci, reševalci in drugi vključeni so ob nesrečah lahko uspešni in učinkoviti. Za vse sodelujoče poklicne in prostovoljne sodelavce v centrih in vodstvenih strukturah je bila migrantska problematika zelo velika preizkušnja. Dolgotrajnost dogodka je pokazala na pomanjkanje kadrovskih virov, kar se je odrazilo v utrujenosti, iztrošenosti in stresu vključenih. Ob ponovitvi situacije bi bilo treba za pomoč izvajalcem nalog vključevati tudi strokovnjake za psihološko pomoč reševalcem, ki pogodbeno sodelujejo z URSZR. Pri upravljanju moštva in tudi pri usklajevanju vseh dejavnosti so bili dodaten izziv tudi različni aktivisti, ki se niso podrejali enotnemu sistemu humanitarne pomoči. Izkušnja je pokazala pomanjkanje zaposlenih in pripadnikov CZ za podporo v regijskih enotah. Zelo pozitivna pa je izkušnja vključevanja javnih uslužbencev z drugih ministrstev in udeležencev javnih del. Ti so lahko uspešno nadomestili preutrujene delavce URSZR, pripadnike CZ ter prostovoljce pri zagotavljanju humanitarne pomoči, ponekod pa so prevzeli tudi naloge zunanjih izvajalcev.

Viri in literatura

1. Malešič, M., 2004. Nekatera teoretična izhodišča preučevanja krize. V: Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izziv in priložnost/Marjan Malešič (ur.). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2004. Knjižna zbirka Varnostne študije.
2. Prezelj, I., 2005. Tipične težave pri kriznem upravljanju. Ujma 19, 190–195.
3. SPHARE projekt: Listina o humanitarni pomoči in minimalni standardi pri odzivanju na nesreče (Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response Handbook). www.sphereproject.org/handbook.
4. Sklepi Vlade RS in drugo gradivo o migrantski situaciji. http://www.vlada.si/pomoc_beguncem/.