

JAVNE REŠEVALNE SLUŽBE V SLOVENIJI

Public rescue services in Slovenia

Domen Torkar* UDK 351:614.8(497.4)

Povzetek	Abstract
<p>V članku so predstavljeni izhodišča za izvajanje javnih reševalnih služb v Sloveniji in nekateri primerjalni vidiki teh služb. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami nekaterim izvajalcem zaščite, reševanja in pomoči podeljuje status javne službe za zaščito, reševanje in pomoč.</p> <p>V obravnavanih javnih reševalnih službah deluje približno 43.000 prostovoljcev in 1000 poklicnih reševalcev, ki skupaj na leto opravijo okoli 10.000 intervencij.</p>	<p>Starting points for the operation of the public rescue services and certain aspects of a comparative analysis of the different public rescue services in Slovenia are presented in this article. According to the Act on Protection Against Natural and Other Disasters, certain providers of protection and rescue and relief services have the status of a public service for protection, rescue and relief. The public rescue services include 43,000 volunteers and 1,000 professional rescuers who are, together, dispatched to around 10,000 incidents annually.</p>

Uvod

Človeštvo se je v vsej svoji zgodovini spoprijemalo z nesrečami, ki so stalen spremljevalec človeškega obstoja. Z razvojem družbe je človek razvijal svoje zmogljivosti in organizirane dejavnosti, da bi zmanjševal število žrtev in škodo ob nesreči. Z razvojem so države organizirale raznovrsten spekter javnih služb za zagotavljanje najrazličnejših dobrin in storitev, ki jih ni mogoče prepustiti spontanemu uravnavanju prek tržnih ali drugih mehanizmov in morajo biti na voljo vsem.

Zagotavljanje varnosti in reševanja ljudi ob nesrečah se je začelo organizirati ter izvajati spontano na pobudo ljudi, z razvojem družbe pa je postopoma postajalo dolžnost države. Slovenija ima za varstvo ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami organiziran enoten in celovit sistem. Sestavljajo ga različne sile za zaščito, reševanje in pomoč oziroma reševalne službe. Največji delež teh služb predstavljajo nevladne, nepridobitne, prostovoljne organizacije.

Javne dobrine in javne službe

Javne dobrine so po mnenju različnih avtorjev vse tiste dobrine, ki so nujne za življenje in razvoj posameznikov ter družbe kot celote, a jih ni mogoče uspešno oziroma zadovoljivo zagotavljati po načelih tržnega gospodarstva.

Šmidovnik (1980: 109–110) deli javne dobrine na te kategorije:

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

- dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem, ne glede na njihov materialni ali družbeni položaj (osnovna izobrazba, osnovno zdravstvo, osnovna varnost);
- dobrine, ki jih je treba posameznikom celo vsiliti zaradi splošnega družbenega interesa (obvezno cepljenje, obvezna uporaba komunalnih storitev);
- dobrine, pri katerih ni mogoče določiti individualnega neposrednega uporabnika (uporaba cest, trgov, pločnikov);
- dobrine, ki jih proizvajajo monopolni proizvajalci (vodno gospodarstvo, komunala, cestno gospodarstvo).

Med javne dobrine lahko vključimo tudi ustrezno in učinkovito pomoč ob različnih nezgodah in nesrečah, ki lahko prizadenejo ljudi. Takšna reševalna pomoč je dostopna vsem, ne glede na materialni ali socialni položaj tistega, ki jo potrebuje. Naloga države oziroma lokalne skupnosti je zagotavljati učinkovito in ustrezno pomoč ob nesrečah ter za to dejavnost zagotavljati zadostna finančna sredstva.

Ob obravnavi javnega interesa se pojavi vprašanje, kdo je tisti, ki pri obravnavi nekega družbenega vprašanja tega določi kot zadevo javnega interesa. V sodobnih družbah so to javne avtoritete na lokalni, nacionalni in nadnacionalni ravni, ki določajo ravnanje in cilje z izdajanjem javnih aktov – zakonov, odlokov – in v ta namen ustanavljajo javne organizacije. Druga možnost, ki jo imajo javne avtoritete, je ta, da sicer definirajo cilje, ki so v javnem interesu, njihovo izvedbo pa naročijo pri zasebnih organizacijah. V ta namen se največkrat uporablja sistem koncesijske pogodbe ali pa javne avtoritete zagotavljajo drugo in posredno podporo zasebnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu.

Zadeve v javnem interesu izvajajo javne službe. Javna služba je vsaka dejavnost, ki je nujna za razvoj in obstoj

družbe in jo morajo zagotoviti, urediti ter nadzirati tisti, ki vladajo, ker le ti lahko, če je treba, zagotovijo dejavnost tudi s prisilnimi oblastnimi sredstvi (Rakočević, 1994: 136).

V jugoslovanskih pravnih virih se je pojem javne službe široko uporabljal po letu 1952. V ustavi iz leta 1974 je bil uveden pojem dejavnosti v posebnem družbenem interesu, ki je bil terminološki nadomestek za pojem javne službe. Novi termin je bil prevzet tudi v preostalo zakonodajo. V novi slovenski pravni ureditvi po letu 1991 pojem javne službe ni ustavna kategorija, je pa predmet prenovljene zakonodaje o zavodih in gospodarskih javnih službah.

Opredelitve javnih služb se lahko nanašajo na materialni oziroma funkcionalni ali na formalni oziroma organizacijski vidik opredelitve pojma. Materialna oziroma funkcionalna definicija pojma izhaja iz vsebinske značilnosti dejavnosti, formalni oziroma organizacijski vidik pa se osredotoča na organizacijsko obliko izvajalca javne službe. Pojem javne službe je v našem pozitivnem pravu in teoriji opredeljen funkcionalno. Javna služba označuje dejavnost in ne oblike izvajalca te dejavnosti. Virant (1998: 129) je javno službo opisal kot dejavnost, prek katere se zagotavljajo javne dobrine in ki jo označujejo te značilnosti:

- izvaja se v javnem interesu,
- za njeno dejavnost je odgovorna država ali lokalna skupnost,
- izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti (prenesena je z zasebnega na javno področje),
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu (Virant, 1998: 129).

Javnopravni režim ureja država ali lokalna skupnost – odvisno od tega, ali gre za državno ali za lokalno javno službo (Virant, 1998: 129). Čeprav oblast zaupa izvajanje javnih služb javni ali zasebni osebi, ohrani odgovornost za obseg, vrsto in pravilnost njihovega izvajanja. Brezovnik (2008) pri svoji analizi javnih služb oziroma opisovanju vloge oblasti pri izvajanju svoje servisne funkcije uporablja pojem regulacije javne službe, Virant pa uporablja termin javnopravni režim. Temelj regulacije javne službe je dejavnost, ki jo država oziroma po njenem pooblastilu ožja (na primer regija, pokrajina, občina) ali širša (na primer evropska) skupnost v javnem interesu izvame iz sistema tržnih mehanizmov in s pravnimi normami uredi vsa pravna razmerja, ki se nanašajo na njeno izvajanje ter zagotavljanje dobrin v javnem interesu. Vsebinska regulacije pa je odvisna od narave dejavnosti.

Shematsko je Brezovnik (2008: 28) vsebino regulacije javne službe razdelil v:

- a) ureditev splošnega pravnega okvira (angl. general legal framework) javne službe, ki vključuje zlasti:
- določitev dejavnosti (gospodarske ali negospodarske), v katerih je viden splošen (javni) interes (angl. general interest),
 - opredelitev obsega in vsebine javnega interesa ter ustreznega javnopravnega režima oziroma obveznosti

- javne službe (angl. public service obligation), ki naj zagotovi uresničitev javnega interesa,
- določitev sistema financiranja dejavnosti javne službe, kar vključuje tudi določanje cen in drugih ekonomskih pogojev opravljanja dejavnosti (angl. pricing),
- določitev oblike oziroma načina izvajanja dejavnosti javne službe (angl. organisation of the provision);

b) sprotno »normativno« intervencijo (angl. government regulation) oziroma upravljanje javnih služb, ki se nanaša na:

- določanje tehničnih in drugih pogojev (standardov in normativov) za izvajanje javnih služb,
- reševanje sporov med izvajalci javnih služb ter med njimi in uporabniki javnih dobrin ter storitev,
- nadzor nad izvajanjem predpisov in podobno.

Zakonska ureditev javnih služb v Sloveniji

Ustava RS ne določa organizacij, funkcij ali nalog javnih služb, temveč to ureditev v celoti prepušča urejanju z zakoni. Načine izvajanja javnih služb urejata Zakon o zavodih iz leta 1991 in Zakon o gospodarskih javnih službah iz leta 1993.

Zakon o zavodih ureja statusna vprašanja zavodov – organizacij, ki se ustanovijo za opravljanje nepridobitne dejavnosti. Zakon o zavodih opredeljuje javno službo kot dejavnosti, ki so določene z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta in katerih trajno ter nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu republika, občina ali mesto. Zakon določa, da se zavodi ustanovijo za opravljanje različnih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička.

Zakon o zavodih določa, da se koncesija za izvajanje negospodarske javne službe podeli zavodu (ne javnemu), podjetju, društvu, drugi organizaciji ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje. Zakon določa, da se koncesija lahko podeli z zakonom, odlokom občine ali z odločbo pristojnega organa skladno z zakonom oziroma odlokom (akt o koncesiji). Za koncesijo je značilno prepletanje javnega in zasebnega interesa oziroma vmesne stopnje med osebami javnega in zasebnega prava. Koncesija javne službe pomeni pooblastilo države (ali lokalne skupnosti) osebi zasebnega prava za izvajanje javne službe.

Zakon o društvih ne določa načinov izvajanja javne službe, uporablja pa termin društva v javnem interesu. Društvu se lahko tak status podeli, če deluje na področju kulture, vzgoje in izobraževanja, zdravstvenega in socialnega varstva, družinske politike, varstva človekovih pravic, varstva okolja, varstva živali, športa, obrambe ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, gospodarstva, kmetijstva, gozdarstva, veterinarstva ali prehrane, zunanjih zadev, razvoja demokracija ali na področjih, na katerih njihovo delovanje presega interese njihovih članov in je splošno koristno.

Poseben status pravnim subjektom določa Zakon o humanitarnih organizacijah, ki določa pridobitev statusa humanitarne organizacije v javnem interesu na področju socialnega in zdravstvenega varstva, dejavnost teh organizacij, pogoje in merila ter postopek za pridobitev in prenehanje tega statusa ter ureja financiranje in lastnino humanitarnih organizacij. Status humanitarne organizacije je po Zakonu o humanitarnih organizacijah pogoj za pridobitev sredstev Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO) ob pogojih in merilih, ki jih določajo akti te fundacije.

Organizacijske oblike izvajanja javnih služb, ki so prisotne tudi v sistemu javnih reševalnih služb ali širše v sistemu zaščite in reševanja, so:

- javni zavodi,
- društva in zveze društev,
- gospodarske družbe.

Javne reševalne službe v Sloveniji

Javne reševalne službe v Sloveniji so del sil za zaščito, reševanje in pomoč ter so namenjene izvajanju ukrepov in nalog ZRP ob naravnih in drugih nesrečah. Najširše so sile za ZRP vse razpoložljive človeške in tehnične zmogljivosti, namenjene zaščiti, reševanju in pomoči ob naravni in drugi nesreči. Ožja definicija pa med sile za ZRP uvršča operativne enote in službe, ki svoje naloge opravljajo na podlagi zakona ali podzakonskega akta ali pa jih kot take določi ustrezen organ države ali lokalne skupnosti. Pri izvajanju reševalnih dejavnosti se reševalne službe glede na potrebe med seboj povezujejo in sodelujejo.

ZVNDN določa, da so izvajalci nalog ZRP:

- enote, službe in drugi operativni sestavi društev ter drugih nevladnih organizacij,
- gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije,
- enote in službe CZ,
- policija,
- Slovenska vojska skladno z zakonom.

Glede na način vključevanja in sodelovanja državljanov (način popolnjevanja) sile delimo na prostovoljne, poklicne in dolžnostne. Prostovoljne službe se organizirajo po načelu prostovoljnosti kot operativni sestavi društev ali drugih nevladnih nepridobitnih organizacij. Poklicne službe se organizirajo kot javni zavodi ali režijski obrati za poklicno opravljanje nalog.

ZVNDN nekaterim izvajalcem zaščite, reševanja in pomoči podeljuje status javne službe za zaščito reševanje in pomoč. Te so:

1. gasilska služba, ki jo opravljajo gasilske enote skladno s predpisi o gasilstvu;
2. gorska reševalna služba, ki jo opravljajo društva in postaje Gorske reševalne službe (GRS) skladno z

merili za organiziranje in opremljanje enot, služb in drugih operativnih sestavov za zaščito, reševanje in pomoč;

3. jamarska reševalna služba (JRS), ki jo opravljajo jamarji – reševalci pri jamarskih društvih skladno z odločitvijo pristojnega državnega organa;
4. podvodna reševalna služba (PRS), ki jo opravljajo postaje Podvodne reševalne službe skladno z merili za organiziranje in opremljanje enot, služb in drugih operativnih sestavov za zaščito, reševanje in pomoč;
5. služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju, ki jo organizirajo lokalne skupnosti in država.

Pregled in primerjava javnih reševalnih služb

Reševalne javne službe v Sloveniji lahko primerjamo različno. Primerjamo jih lahko glede na starost delovanja in družbeno pomembno vlogo posamezne organizacije v preteklosti. Z analizo lahko primerjamo dejavnosti službe. Pri tem je opazno povečevanje obsega nalog vsem javnim reševalnim službam. Prikaz dejavnosti reševalne javne službe je tudi analiza opravljenih intervencij v nekem obdobju. Ta primerjava pokaže največje razlike med obravnavanimi organizacijami. Kvalitativna analiza javnih reševalnih služb je mogoča tudi glede na javne vire, namenjene reševalnim službam.

Zgodovina razvoja reševalnih služb

Najbogatejšo zgodovino razvoja ima **gasilska služba**. Prve oblike organiziranega gasilstva so se v naših krajih začele pojavljati že v rimski dobi. V srednjem veku so v 13. stoletju za povečanje varnosti pred požari začeli uvajati požarne rede. Ljubljana je svoj prvi požarni in gasilski red dobila leta 1676 z naslovom Požarni red in navodilo, kako se je ravnati v slučaju požara (pred katerim naj nas Bog milostno obvaruje) v glavnem mestu Ljubljani. Požarni redi so poleg gradbeno-tehničnih požarnovarnostnih ukrepov vsebovali tudi vprašanja gasilske službe. Veljavni sistem cehovskega razporejanja obrtnikov ob požaru se je z industrializacijo v drugi polovici 19. stoletja vse bolj dopolnjeval s poklicnimi in prostovoljnimi gasilci. Oboji so delovali pod nadzorom mestne policije. Na podlagi zakonskih sprememb o združevanju ljudi so leta 1869 kot »požarno brambo« ustanovili prvo prostovoljno gasilsko društvo v Metliki, leto pozneje pa tudi v Ljubljani, Laškem in na Ptuj. Po ustanovitvi prvih prostovoljnih gasilskih društev se je gasilstvo v Sloveniji začelo nezadržno širiti. Deželna zveza kranjskih gasilskih društev se je leta 1912 preimenovala v Slovensko deželno zvezo prostovoljnih gasilskih društev na Kranjskem. Leta 1919 je bila v Ljubljani ustanovljena Jugoslovanska gasilska zveza Ljubljana, ki je vključevala več kot 200 društev z 8000 prostovoljnimi člani.

Leta 1949 je bila ustanovljena Gasilska zveza Slovenije, ki je v skupno organizacijo vključevala tedanjih 1000 gasilskih društev s 54.000 člani. Leta 1963, ko je imela GZS svoj peti kongres, je bilo v 1183 PGD včlanjenih 48.712 članov. Članstvo je po tem obdobju nenehno raslo do več kot 133.000 članov leta 2008.

Poslanstvo gasilskih društev je od nekdaj presegalo naloge varstva pred požarom. Društva niso nastajala na pobudo in skladno s politiko aktualnih oblasti, temveč predvsem spontano kot odgovor samoorganiziranja prebivalcev na različne nevarnosti. Ljudje se v ta društva niso vključevali le zaradi večje varnosti pred požari in drugimi nesrečami, temveč so v njih in prek njih uresničevali tudi svoje kulturne in druge potrebe [Ušeničnik, 1998: 163].

Nastanek gorske, jamarske in delno tudi potapljaške reševalne službe je povezan z odkrivanjem gora, jam in morja.

Prvo slovensko gorniško društvo Triglavski prijatelji je bilo ustanovljeno leta 1872, le petnajst let za Angleži, ki so imeli svojo gorniško organizacijo prvi v Evropi. Prva formalnoppravna in priznana oblika organiziranega gornišstva in planinske organiziranosti je bilo Slovensko planinsko društvo (SPD), ki je bilo ustanovljeno 27. februarja 1893 in ki je s prekinitvijo med prvo svetovno vojno delovalo vse do leta 1945. Poleg SPD je v obdobju od leta 1921 do 1945 deloval tudi Turistovski klub Skala. Po drugi svetovni vojni je bila po obdobju organiziranosti planinstva v okviru Fizkulturene zveze Slovenije 6. junija 1948 organizirana Planinska zveza Slovenije.

Hkrati z razvojem gornišstva se je razvijalo tudi reševanje ponesrečenih v gorah. Organizirana in institucionalizirana dejavnost reševanja v gorah se je začela z ustanovitvijo Rešilne ekspedicije SPD 16. junija 1912 v Kranjski Gori. Po drugi svetovni vojni, ob ukinitvi Skale, se je kot ekskluzivna organizacija gorskega reševanja ustanovila Gorska reševalna služba v okviru Planinske zveze Slovenije. V tem obdobju je bil njen sedež sprva na Jesenicah, po hudi tragediji na Špiku leta 1953 (pet mrtvih plezalcev) pa so se zgodile večje organizacijske spremembe, med drugim se je njen sedež preselil v Ljubljano. Gorska reševalna služba je bila organizirana kot komisija v okviru Planinske zveze Slovenije. Tako organizirana je delovala vse do leta 2006, ko se je osamosvojila. 15. maja 2006 je bila na ustanovni skupščini v Ribnem pri Bledu ustanovljena Gorska reševalna zveza Slovenije (GRZS), ki se je registrirala kot samostojna zveza društev, ki vključuje društva in postaje GRS.

Jamarstvo in z njim povezano reševanje se je prav tako kot gornišstvo začelo razvijati v drugi polovici 19. stoletja. Prvo jamarsko društvo v Sloveniji se je imenovalo Antron in je bilo ustanovljeno leta 1889. Delovalo je v okolici Postojne, njegovo delo pa je po petih letih zamrlo. Leta 1910 je bilo ustanovljeno Društvo za raziskovanje jam, ki se je leta 1959 preimenovalo in registriralo v Društvo za

raziskovanje jam Slovenije. Leta 1971 pa se je ustanovila Jamarska zveza Slovenije in nasledila Društvo za raziskovanje jam Slovenije. Zaradi množičnosti obiskovanja jam in vse pogostejših nesreč v njih je bila leta 1959 v okviru Društva za raziskovanje jam Slovenije ustanovljena reševalna skupina, in sicer z nalogo, da bi vzgajala mlade jamarje v globinski alpinistiki, preprečevala nesreče v jamah in reševala ponesrečene jamarje ter druge obiskovalce jam. Skupina je kmalu po ustanovitvi uvedla stalno pripravljenost, se razdelila v dve operativni skupini in začela izvajati tečaje za reševalce. Nesreče so bile tedaj redke, prva nesreča s smrtnim izidom se je zgodila leta 1969 v jami Pekel v Savinjski dolini. Leta 1985 je Jamarska zveza preimenovala reševalno skupino v Jamarsko reševalno službo.

Zgodovina razvoja **potapljaškega reševanja** se je začela z razvojem celovitega varstva pred utopitvami. Že v obdobju pred drugo svetovno vojno se je uveljavilo potapljanje kot prirodoslovna dejavnost. Leta 1949 je bil v okviru Prirodoslovnega društva Slovenije organiziran prvi potapljaški tečaj za potapljanje s črpalke. Potapljaška dejavnost se je širila, hkrati pa tudi podvodni ribolov. Leta 1952 so se ljubljanski potapljači, podvodni raziskovalci in podvodni lovci združili v društvu Neptun, ki se je pozneje preimenovalo v Društvo za raziskovanje morja – DRM.

Pozneje nastala društva v Sloveniji so se leta 1971 povezala v Zvezo organizacij za morski športni ribolov in podvodne dejavnosti. Organizacija se je leta 1977 preimenovala v Slovensko potapljaško zvezo in je bila še istega leta sprejeta v Zvezo potapljačev Jugoslavije, ustanovljeno leta 1953 na Reki.

S povečevanjem varstva pred utopitvami, predvsem varstva potapljačev, in potrebe po izvajanju iskalnih akcij se je začela uvajati dejavnost potapljaškega reševanja. Prvi tečaj za potapljače reševalce je bil organiziran leta 1974 v Strunjanu. V obdobju pred letom 1991 je v okviru PZS delovala Komisija za splošni ljudski odpor in družbeno samozaščito. Delovala je v sodelovanju s Sekretariatom za ljudsko obrambo SRS in Republiškim štabom za Civilno zaščito ter pokrivala preventivo oziroma področje izobraževanja in usposabljanja občanov, usposabljanje potapljačev za opravljanje nalog v izrednih razmerah ter vključitev potapljačev reševalcev v enote CZ.

Vse omenjene reševalne službe so se leta 1991 vključile v nov celovit sistem zaščite in reševanja.

Služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju je po genezi svojega razvoja drugačna od drugih javnih reševalnih služb. Službo sestavljajo različni javni in zasebni subjekti. Operativno je za opravljanje nalog ob ekološki nesreči pristojna Služba za varovanje obalnega morja (SVOM), ki jo je ustanovila oblast leta 1985 in jo začela opremljati v okviru vodnogospodarskega sektorja podjetja za gradbeništvo ter vodno gospodarstvo Hidro Koper. Leta 1992 je Hidro Koper šel v stečaj in dejavnost je začasno opravljal režijski obrat

SVOM v okviru Ministrstva za okolje in prostor. Pozneje je koncesijo prevzelo podjetje VGP Soča, ki je opravljalo javno vodno službo na celotnem območju Primorske. Po stečaju VGP Soča leta 1995 je država koncesijo podelila podjetju VGP Drava, d. d., ki to dejavnost opravlja še danes.

Organiziranost reševalnih služb

Gasilstvo je po Zakonu o gasilstvu obvezna javna služba, katere nemoteno delovanje zagotavljata lokalna skupnost in država. Občine skladno z zakonom predpišejo opravljanje javne gasilske službe in določijo njene izvajalce ter okvir njihovega delovanja.

Po Zakonu o gasilstvu so gasilske enote poklicne ali prostovoljne, glede na območje delovanja pa teritorialne in industrijske. Gasilske enote so organizirane kot:

- poklicne gasilske enote,
- prostovoljne gasilske enote v gasilskih društvih,
- gasilske enote v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah.

Gasilstvo se v občini organizira skladno z merili iz Zakona o gasilstvu ter Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP. Uredba razvršča gasilske enote v sedem kategorij z eno podkategorijo v prvi kategoriji. Uredba predpisuje merila za organiziranje in opremljanje gasilskih enot.

Slovensko prostovoljno gasilstvo je zelo množično organizirano. Po podatkih je maja 2008 v Sloveniji delovalo 1295 prostovoljnih gasilskih društev in 68 prostovoljnih industrijskih gasilskih društev. V prostovoljna gasilska društva je bilo vključenih več kot 133.000 članov, v industrijska prostovoljna gasilska društva pa 3300 članov. Gasilska društva se povezujejo v zvezo društev na občinski oziroma medobčinski in regijski ravni. Gasilskih regij je 16. Najvišja oblika povezovanja društev in zvez je Gasilska zveza Slovenije. Gasilska društva vodi predsednik, za operativno dejavnost pa je imenovan poveljnik prostovoljnega gasilskega društva.

Drug način organiziranja gasilstva v lokalni skupnosti je poklicno gasilstvo. Sestavlja ga 13 poklicnih gasilskih enot, ki so jih kot javni zavod ustanovile občine Ajdovščina, Celje, Jesenice, Koper, Kranj, Krško, Ljubljana, Maribor, Nova Gorica, Novo mesto, Ravne na Koroškem, Sežana in Trbovlje. Poleg tega je poklicno gasilstvo kot javna služba lahko organizirano znotraj industrijskih gasilskih enot v gospodarskih družbah. V gasilskih javnih zavodih je zaposlenih skupno 630 delavcev, od tega okoli 570 gasilcev. Organiziranega združevanja poklicnih gasilcev ali poklicnih gasilskih enot na višji ravni niso poznali vse do leta 1995, ko je bilo ustanovljeno Združenje slovenskih poklicnih gasilcev (ZSPG). Nekatere naloge povezovanja javnih gasilskih zavodov opravlja tudi Skupnost gasilskih zavodov Slovenije.

Gorska reševalna služba deluje znotraj 17 društev ali postaj GRS. Gorskih reševalcev, ki so člani društev oziroma

postaj GRS, je približno 650, država pa jih pri sofinanciranju dejavnosti upošteva 430. Društva in postaje GRS združuje Gorska reševalna zveza Slovenije, ki je organizirana kot zveza samostojnih, prostovoljnih, nepridobitnih gorskoreševalnih društev GRS in planinskih društev z registrirano gorskoreševalno dejavnostjo (postaje GRS). Društva oziroma postaje GRS delujejo na območjih, ki so določena na podlagi predvidenih najboljših odzivnih časov in tradicije pripadnosti posameznih območij h krajem, kjer so sedeži postaj oziroma društev GRS. Pokrito je območje vse države.

Jamarska reševalna služba je organizirana kot stalna služba pri Jamarski zvezi Slovenije. Reševalna služba je organizirana v sedmih reševalnih centrih, ki skupaj pokrivajo vsa kraška območja Slovenije. Vsak reševalni center ima svoje skladišče opreme, poleg tega pa sta v Ljubljani še skupno državno skladišče in logistično vozilo, v katerem je oprema za izvedbo zahtevnejše intervencije. Reševalni center vodi vodja centra, JRS pa vodja, ki mu pomagajo še štirje člani vodstva. Vsako leto reševalna služba podpiše pogodbo o prostovoljnem sodelovanju s 55 operativnimi prostovoljnimi jamarskimi reševalci. Pogodbeno število določa zakon, čeprav je vseh usposobljenih reševalcev približno 180.

Potapljaška reševalna služba je organizirana znotraj Slovenske potapljaške zveze. Sestavlja jo 15 reševalnih postaj, ki pokrivajo vse odprte vode v Sloveniji in so organizirane v pet skupin (Primorska, Ljubljana in Gorenjska, Dolenjska in Posavje, Štajerska ter Pomurje in Podravje). Reševalne postaje so organizirane pri posameznih potapljaških društvih kot posebne notranje organizacijske oblike. V PRS Slovenije je vključenih več kot 130 prostovoljnih potapljačev reševalcev. Sofinanciranje te dejavnosti upošteva 60 potapljačev različnih specialnosti.

Javno službo za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah ter za iskanje na morju sestavljajo Uprava Republike Slovenije za pomorstvo, SVOM z izvajalskimi organizacijami, poveljnik Civilne zaščite in Obalni štab Civilne zaščite, ustrezne enote ali službe Civilne zaščite in URSZR ter druge državne in lokalne sile za zaščito, reševanje in pomoč ter organi vodenja.

Delovanje javne službe je bilo leta 2005 predpisano z Uredbo o koncesiji za opravljanje obvezne državne javne gospodarske službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč morja. Uredba določa podelitev koncesije za opravljanje javne gospodarske službe na podlagi Zakona o javnih gospodarskih službah. Javno službo opravljata služba SVOM pri VGP Drava, d. d., ter služba VAM pri Luki Koper, d. d., pri čemer je akvatorij službe VAM omejen na pristanišče Koper. Do odločitve za tako začasno obliko delovanja dveh služb je prišlo zaradi nezadostne opremljenosti osnovne državne javne gospodarske službe SVOM pri VGP Drava Ptuj.

Za gašenje na morju in z morja (ko gori na kopnem, gasi pa se z morja) je določeno tudi podjetje Adria-Tow, d. o. o.

Reševalna javna služba	Način organiziranja	Raven organiziranja	Način popolnjevanja	Krovna organizacija
Gasilska služba	društva, javni zavodi, gospodarske družbe	občina	prostovoljni in profesionalni gasilci	Gasilska zveza Slovenije in Združenje slovenskih poklicnih gasilcev
Gorska reševalna služba	društva	država	prostovoljni gorski reševalci	Gorska reševalna zveza Slovenije
Jamarska reševalna služba	društva	država	prostovoljni jamarski reševalci	Jamarska zveza Slovenije
Podvodna reševalna služba	društva	država	prostovoljni potapljači reševalci	Potapljaška zveza Slovenije
Služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju	gospodarske družbe, državni organi ...	država, občina	poklicni in dolžnostni pripadniki	/

Reševalna javna služba	Število reševalnih služb	Povprečno št. intervencij na leto (5-7)	Število operativnih članov	Javni viri 2007 ocena
Gasilska služba	1295 prostovoljnih gasilskih društev, 14 poklicnih gasilskih enot	9633	40.000 prostovoljnih operativnih gasilcev, 570 poklicnih gasilcev	44.000.000 EUR
Gorska reševalna služba	17 društev/postaj GRS	289	450 gorskih reševalcev po Uredbi	770.000 EUR
Jamarska reševalna služba	7 reševalnih centrov JRS	6	55 jamskih reševalcev po Uredbi	90.000 EUR
Podvodna reševalna služba	15 reševalnih postaj PRS	25	60 potapljačev po Uredbi	65.000 EUR
Služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju	SVOM, Uprava RS za pomorstvo ...	20	/	/

Reševalna javna služba	Javni viri/ št. oper. članov ocena	Povprečno št. intervencij (5-7)/ št. operativnih članov	Javni viri 2007/ povprečno št. intervencij (5-7)/ ocena	Javni viri 2007/ št. reševalnih služb ocena
Gasilska služba	1100 EUR	0,24	4568 EUR	33.359
Gorska reševalna služba	1711 EUR	0,64	2664 EUR	45.294
Jamarska reševalna služba	1636 EUR	0,11	15.000 EUR	12.857
Podvodna reševalna služba	1083 EUR	0,42	2600 EUR	4333
Služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju	/	/	/	/

Preglednica 1: Pregled organiziranja javnih reševalnih služb

Table 1: Organisational structure of public rescue services

Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč določa, da nekatere naloge zaščite in reševanja ob ekoloških in drugih nesrečah na morju opravljajo javni zavodi, in sicer Gasilska brigada Koper ter regijske enote Civilne zaščite.

Načini izvajanja javnih reševalnih služb

Predpisi s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami posredno predpisujejo načine izvajanja javne

reševalne službe. Ti so različni, dovoljene organizacijske oblike pa določajo zakon in podzakonski akti (Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP) Bistveno določilo v veljavni zakonodaji je, da reševalna dejavnost kot gospodarska dejavnost pravno ni mogoča.

Zakon o gasilstvu določa mogoče oblike organiziranja subjektov opravljanja javne gasilske službe. Zakon predpisuje gasilstvo kot obvezno javno službo. Oblika organiziranja javne službe je z ZVNDN in z navedeno uredbo

določena tudi za dejavnost gorskega reševanja, jamarskega reševanja ter dejavnost reševanja na vodi in iz nje ter reševanja ob nesrečah na morju. Za gasilske enote so v uredbi predpisani kategorizacija ter število gasilcev in tipizirana gasilska vozila glede na kategorizacijo. Pri javnih reševalnih službah v državni pristojnosti (GRS, JRS in PRS) je država z uredbo predpisala število upoštevanih reševalcev pri sofinanciranju dejavnosti javne službe, v resnici pa je v vsaki službi operativnih nekaj več članov.

Gasilstvo po tem zakonu lahko izvajajo poklicne gasilske enote, prostovoljne gasilske enote v gasilskih društvih ter gasilske enote v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah. Javna gasilska služba deluje v okviru občine, ki določi izvajalce javne gasilske službe. Kljub predpisanim osnovnim merilom za izračun kategorije v vladni uredbi jo posamezni gasilski enoti podpiše občina oziroma župan.

Poklicna gasilska dejavnost v Sloveniji se izvaja prek javnih zavodov, ki jih ustanovijo lokalne skupnosti, ali prek gospodarskih družb, ki imajo v okviru svoje dejavnosti organizirano tudi gasilsko službo. Za gospodarske družbe, izvajalke javne gasilske službe, je v zakonodaji nekaj omejitev. Druga oblika organiziranja gasilstva so društva oziroma zveza društev. Prostovoljna gasilska društva v Sloveniji opravljajo javno gasilsko službo, če jih za to določi pristojen občinski organ in če z gasilskimi organizacijami, v katerih delujejo te enote, občina neposredno sklene pogodbo o opravljanju javne gasilske službe. Pogodbo je uvedla sprememba Zakona o gasilstvu leta 2005.

Z uvajanjem pogodbe o izvajanju javne gasilske službe se med občino in gasilsko organizacijo uvaja pravno razmerje. To razmerje bi z nekaterimi omejitvami lahko uvrstili kot koncesijsko razmerje po Zakonu o zavodih. Zakonodaja s področja zaščite in reševanja ne uporablja termina koncesija ter ne predvideva postopkov za podelitev statusa (koncesije) za opravljanje javne reševalne službe, razen za službo za varovanje obalnega morja (SVOM). Koncesiji podoben status ima tudi sistem gasilskih enot širšega pomena.

Večina drugih javnih reševalnih služb je organizirana kot društvo oziroma kot zveza društev na ravni krovne organizacije. JRS in PRS nista samostojni pravni osebi, temveč sta del širših nepridobitnih nevladnih organizacij (Jamarska zveza Slovenije in Slovenska potapljaška zveza), ki v okviru svojih dejavnosti izvajata tudi reševalno službo. Ob tem se pojavljajo trenja o pristojnosti krovne zveze in reševalne službe. Podoben status je do leta 2006 imela tudi GRS, ki je delovala znotraj Planinske zveze Slovenije. Ob reorganizaciji se je ustanovila samostojna Gorska reševalna zveza Slovenije, ki združuje samostojna društva in postaje GRS.

V preteklosti so bili večkrat izpostavljeni predlogi za oblikovanje poklicnega jedra v GRS. Taki predlogi na zborih reševalcev oziroma znotraj GRS niso bili uradno nikoli sprejeti in največkrat med večino članstva naletijo na neodobranje. Razpravo o dodatnih pravicah reševalcev

vsekakor spodbujajo novodobne reševalne intervencije, ko GRS pomaga neizkušnim, neopremljenim, onemoglim ali celo pijanim planincem, ki zaradi svoje malomarnosti potrebujejo pomoč.

Zadnja javna reševalna služba, ki jo navaja ZVNDN, je služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju. Služba ni organizirana enotno kot prejšnje reševalne službe, temveč jo sestavljajo različni subjekti, ki s svojimi zmogljivostmi opravljajo javno reševalno službo. Največji delež dejavnosti izvaja SVOM na podlagi podeljene koncesije. V preteklosti se je ta dejavnost opravljala tudi kot režijski obrat Ministrstva za okolje in prostor. Nedo- rečenost izbire izvajalcev javne službe je tudi posledica medresorske neusklojenosti med Ministrstvom za okolje in prostor, Ministrstvom za promet in Ministrstvom za obrambo.

Sklepne misli

Slovenski sistem zaščite in reševanja temelji na dejavnosti različnih nepridobitnih in prostovoljnih organizacij, med katerimi imajo najpomembnejše status javne reševalne službe. V obravnavanih javnih reševalnih službah deluje približno 43.000 prostovoljcev in 1000 poklicnih reševalcev, ki skupaj na leto opravijo približno 10.000 intervencij.

Analiza zgodovinskega razvoja javnih reševalnih služb nam nakazuje različnost razvoja v primerjavi z drugim nepridobitnim sektorjem. Avtorji zasebnih nepridobitnih organizacij kot razlog za razširitev nepridobitnega sektorja pri zagotavljanju javnih dobrin navajajo predvsem neuspeh delovanja trga in države. Pri reševalnih javnih službah je usmeritev drugačna, saj se je večina reševalnih služb organizirala spontano kot oblika samoorganiziranja prebivalcev in ne na pobudo ter skladno s politiko aktualnih oblasti (Ušeničnik, 1998: 163). Navedena Ušeničnikova teza je bila postavljena za gasilsko službo, a jo lahko posplošimo na večino prostovoljnih reševalnih organizacij. Zaradi vse večjega družbenega interesa je javna oblast postopoma uveljavljala svojo današnjo vlogo v sistemu zaščite in reševanja ter tako šele pozneje ugotovila, da je dejavnost v splošnem interesu in da je nujna posebna oblika uresničevanja splošnega interesa, in sicer javne službe. Za gorsko, jamarsko in potapljaško reševalno dejavnost bi lahko trdili, da so v bistvu nastale zaradi reševanja svojih članov v nesrečah pri izvajanju aktivnosti. S povečevanjem vključenih v te aktivnosti (hoja v gore in alpinizem, odkrivanje jam in potapljanje) ter z možnostjo delovanja teh reševalnih služb tudi ob naravnih in drugih nesrečah je bil za kontinuirano izvajanje te dejavnosti izražen in uveljavljen javni interes.

V analizi javnih reševalnih služb v Sloveniji v kontekstu njihovega organiziranja in medsebojne primerjave ne moremo mimo nekaterih ugotovitev ter predvidevanj o nadaljnjem razvoju posamezne službe.

Javne reševalne službe v Sloveniji so različno organizirane, kar potrjuje razumevanje javnih služb v funkcionalnem oziroma materialnem pomenu. Ta pristop predvideva, da oblika organizacije ni posebna značilnost za opravljanje javnih služb, temveč je bistvena značilnost javnih služb zagotavljanje javnih dobrin.

Vse analizirane javne reševalne službe se srečujejo s povečanimi zahtevami, tako administrativnimi, ki jih največkrat določajo sofinancerji, kot tudi operativnimi, ki jih določajo vse bolj zahtevno specialistično znanje in tehnike ter naraščanje števila intervencij. Gasilci so te vloge povečevali predvsem po letu 1992 z Odredbo o prenosu določenih nalog zaščite in reševanja na operativne gasilske enote. Preostalim trem »klasičnim« reševalnim službam (GRS, JRS in PRS) se naloge povečujejo zaradi povečevanja pristočasnih dejavnosti, kot so hoja v gore, alpinizem, jamarstvo, potapljanje in podobno, pa tudi zaradi opravljanja nalog ob večjih naravnih ali drugih nesrečah.

Večina prostovoljnih javnih služb se zaradi povečanih zahtev srečuje s preobremenjenostjo svojih prostovoljnih članov. To je vse bolj opazno pri GRS in pri nekaterih gasilskih organizacijah. Omejitve za izvajanje prostovoljnih aktivnosti so predvsem službene obveznosti in pomanjkanje prostega časa za sodelovanje v reševalni službi. Dodana omejitev je tudi odnos delodajalcev do zaposlenih, ki se v delovnem času udeležujejo intervencij javne službe. Zaradi teh omejitev bo pri določanju nadaljnjega razvoja in delovanja javnih služb nujno zagotavljanje dodatnih pravic za prostovoljne reševalce ter njihove delodajalce.

V Sloveniji profil prostovoljnega operativnega gasilca ali drugega kvalificiranega reševalca ni zadostno ovrednoten in certificiran pri izvajanju požarnega varstva ter varstva pri delu na delovnem mestu. Operativni reševalci imajo posebno znanje oziroma veščine, ki so jih pridobili pri prostovoljnem delu v reševalnih enotah. To znanje pa ni javno priznано in certificirano.

Poleg države in občine, ki določata javno službo, bodo pri določanju pravic prostovoljnimi članom v prihodnosti najbrž sodelovale tudi zavarovalnice. Njihova vloga je v zahodnem svetu večplastna. Z različnimi sistemi zavarovalnih olajšav za podjetja lahko zavarovalnice upoštevajo zaposlene gasilce ali druge reševalce, saj ti s svojim znanjem zmanjšujejo verjetnost nastanka požara ali nesreče pri delu. Z dodatnimi zavarovanji za uporabnike storitev reševalnih služb se lahko povečujejo sredstva, namenjena reševalnim službam. Pri takšnih zakonodajnih spremembah pa bi bilo potrebno širše družbeno soglasje.

Eden izmed predlogov za povečevanje kompenzacije za prostovoljno reševalno dejavnost je tudi dodatno pokojninsko varčevanje za prostovoljne reševalce. Na podlagi sistema zaprtega vzajemnega pokojninskega sklada za javne uslužbenke bi bil uveden sistem pokojninskega

varčevanja za prostovoljne reševalce. Letni vložek bi bil odvisen od števila usposabljanj, vaj in intervencij.

Analiza vseh reševalnih služb nakazuje pomanjkanje usklajevalne in razvojne vloge zveze društev. Zakonodaja na področju društvenih dejavnosti ne zavezuje društev, da se podrejajo skupni politiki zveze. Za področje gasilske dejavnosti Zakon o gasilstvu sicer opredeljuje vlogo zvez, njihova vloga v praksi pa je različna in odvisna od lokalnih dejavnikov.

Ob skupni analizi različnih javnih služb sta opazni nepoznavanje in slabo sodelovanje med njimi. V nekaterih primerih je občasno opazno celo zavestno nesodelovanje, predvsem ko gre za usposabljanje enakih tehnik reševanja pri različnih reševalnih službah. Vzrok za takšno nesodelovanje je predvsem različna dejavnost služb, ki le redko opravljajo svoje delo skupaj. Ob večjih nesrečah in skupni dejavnosti različnih javnih reševalnih služb usklajuje njihovo delo pristojni poveljnik CZ, usklajevalno in podporno vlogo pa ima tudi URSZR.

Analiza javnih reševalnih služb nam pokaže primerljiv razvoj in način delovanja za gasilsko javno službo, gorsko, jamarsko in deloma potapljaško reševalno službo. Služba za zaščito in reševanje ob nesrečah na morju v večini primerjalnih analiz odstopa od geneze ter načina organiziranja drugih javnih reševalnih služb. V svojem pravnem okviru z načinom podeljevanja koncesije za opravljanje javne službe je bolj primerljiva z gospodarskimi javnimi službami, ki jih predpisuje Zakon o gospodarskih javnih službah.

Analiza javnih reševalnih služb nam pokaže različne primere močne organizacijske kulture v posameznih reševalnih organizacijah. Ta je odvisna predvsem od zgodovinskega razvoja posamezne službe in temelji na prostovoljstvu, humanitarnosti delovanja ter tovariški pomoči med člani službe.

Ob opravljeni analizi se postavlja vprašanje, kakšna je pristojnost v medsebojnih povezavah med javno službo, ki jo opravlja oseba zasebnega prava, in državo. V klasični teoriji javne službe je vloga države izredno pomembna, saj se z javnimi službami implementira oziroma izkazuje njena servisna vloga. Teorija se ne ukvarja s primeri, ko se je dejavnost (javne službe) že opravljala, še preden je država ugotovila, da je ta dejavnost v javnem interesu. V tem primeru je vloga države nekoliko zmanjšana in država je (še bolj) primorana, da pri uresničevanju svoje vloge pri zagotavljanju in nadziranju delovanja javne službe deluje dogovorno in enakopravno v odnosu do posamezne organizacije, ki to javno reševalno službo opravlja.

Druga ugotovitev, ki se odpira ob analizi teoretičnih izhodišč, je ne vključevanje reševalnih služb v vse bolj razširjeno raziskovanje nepridobitnih organizacij. To raziskovanje vključuje v glavnem prostovoljne organizacije, ki se ukvarjajo s humanitarno, karitativno, zdravstveno ali socialno dejavnostjo. Avtorji pa v svojih analizah ne hote

prezrejo reševalne nepridobitne organizacije, ki imajo veliko članov in ki družbi zagotavljajo javno dobrino – varnost. Ta je ena izmed temeljnih človekovih potreb in je univerzalna za vse prebivalstvo. Prostovoljstvo v slovenskih reševalnih službah in tudi vloga države pri zagotavljanju razmer za delovanje javne službe si tako prav gotovo zaslužita večjo znanstveno pozornost in dodatno proučevanje.

Viri in literatura

1. Brezovnik, B., 2009. Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo [Elektronski vir], Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2008. - (Lex localis). Dostopno na <http://www.lex-localis.info/KatalogInformacij/VsebinaDokumenta.aspx?SectionID=82cab028-20c0-4236-8f64-c338d448ed78>. [19. 6. 2009].
2. Rakočević, S., 1994. Državna uprava – vloga, položaj, organizacija, delovanja. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
3. Šmidovnik, J., 1980. Temeljni pojmi o upravi. Visoka upravna šola, Ljubljana.
4. Ušeničnik, B., 1998. Slovensko gasilstvo ob prehodu v novo tisočletje. Revija Ujma, št. 12, Ljubljana, str. 163–174.
5. Virant, G., 1998. Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.