

KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE V ESTONIJI¹

Crisis management in Estonia

Erik Kopač* UDK 614.8:659.3(474.2)

Povzetek Abstract

V Estoniji se je krizno upravljanje in vodenje v zadnjih sedemnajstih letih razvijalo v dve smeri. Prva smer, značilna tudi za preoblikovanje civilne obrambe v številnih državah, je vodila v oblikovanje sistema zaščite in reševanja pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki je v drugi polovici 90-tih let prejšnjega stoletja začel prehajati v sistem kriznega upravljanja in vodenja, ki se ukvarja skoraj z vsemi vrstami kriz. Druga smer »razvoja« civilne obrambe predstavlja vztrajanje na nekoliko zastareli totalni obrambi. Čeprav ta smer razvoja civilne obrambe dejansko nikoli ni bila uresničena v praksi, pa je njen obstoj močno vplival tudi na preoblikovanje civilne obrambe v sistem KUV.

In the last seventeen years, crisis management in Estonia has developed in two directions. The first direction, distinctive also for its role in the transformation of civil defence in numerous countries, has led to formation of natural and other disaster protection and rescue systems; during the second half of 1990s these developed into a crisis management system that deals with almost all kinds of crisis. The second direction of civil defence development continues to focus on the somewhat obsolete concept of total defence. Although this direction of civil defence development was actually practiced, its existence had a strong influence on the transformation of civil defence in the crisis management system.

Uvod

Tako kakor v drugih državah nekdanje Sovjetske zveze so tudi v Estoniji pred dobrima dvema desetletjema glavno pozornost namenjali civilni obrambi, ki je predstavljala sistem ukrepov za zaščito prebivalstva in institucij, nujnih za delovanje države v vojni. S koncem hladne vojne se je vojaška ogroženost Estonije zmanjšala, zato je nastala potreba po prilagoditvi delovanja sistema civilne obrambe in po usmerjenosti na nesreče, ki se zgodijo v miru. Iz dela sistema civilne obrambe se je tako razvil sistem zaščite in reševanja, katerega glavni namen je bil zaščita prebivalstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v času miru. Sčasoma je sistem zaščite in reševanja v Estoniji prerasel v sistem kriznega upravljanja in vodenja (KUV), ki se ukvarja z zaščito in reševanjem prebivalstva v kakršnih koli mirnodobnih kriznih razmerah. Hkrati pa del sistema civilne obrambe še naprej ostaja sestavni del totalne obrambe, ki je v začetku 21. stoletja v Estoniji doživela celo ponoven razcvet.²

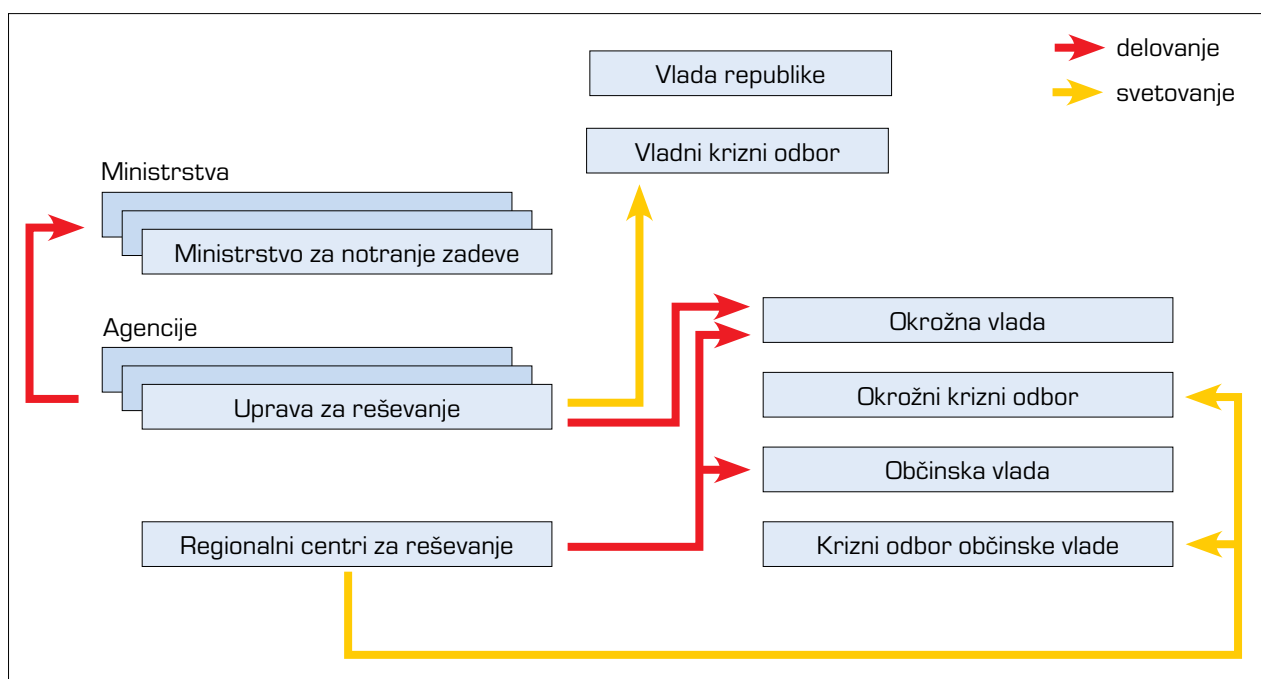
Pravni okvir delovanja sistema kriznega upravljanja in vodenja

Delovanje sistema KUV v Estoniji urejajo številni pravni akti: (1) zakon o reševanju (Parlament RE, 1994 a), ki ureja organizacijo gasilsko reševalnih nalog in določa pravice in obveznosti na tem področju; (2) zakon o nacionalnih blagovnih rezervah (Parlament RE, 1994 b), ki določa različne klasifikacije nacionalnih rezerv in način upravljanja z njimi; (3) zakon o izrednih razmerah (Parlament RE, 1996 a), ki predpisuje potrebne ukrepe ob naravnih nesrečah ali katastrofah oz. za preprečitev širjenja nalezljivih bolezni; (4) zakon o razglasitvi izrednega stanja (Parlament RE, 1996 b), ki določa pogoje za razglasitev izrednega stanja; (5) zakon o pripravah na krizo (Parlament RE, 2000), ki določa obveznosti, naloge in zahteve glede načrtovanja v primeru kriz; (6) uredba Vlade RE št. 626 (8. 6. 1996), ki navaja krizne razmere, v katerih mora vladni krizni odbor takoj začeti delovati; (7) uredba Vlade RE št. 312 (2. 10. 2001), ki imenuje člane vladnega kriznega odbora; (8) uredba Vlade RE št. 166

¹ Članek je rezultat raziskave znotraj ciljnega raziskovalnega programa Znanje za varnost in mir 2004-2010, ki sta ga financirala Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije in Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

* mag., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Obramboslovni raziskovalni center, Kardeljeva pl. 5, Ljubljana, erik.kopac@siol.net

² Novembra leta 2001 estonska vlada sprejme vojaško obrambno strategijo, ki zelo podrobno opredeljuje vse sestavine totalne obrambe (Vlada RE, 2001). Razlogi za ponovni razcvet totalne obrambe so predvsem v živahni razpravi, ki se je v tistem obdobju razvila v Estoniji v zvezi z njeno prihodnostjo. Kljub trdni zavezi k članstvu v evroatlantskih povezavah, so namreč iskali druge možnosti, če do povezave ne bi prišlo v načrtovanem času (Luht, 20. 11. 2008).



Slika 1. Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Estoniji
 Figure 1. The crisis management system in Estonia

(20. 5. 2002), ki določa sistem obveščanja ob razglasitvi izrednega stanja in nalaga državnim organom, mestom in krajem odgovornost posredovanja informacij o krizi.

Poleg omenjenih pravnih aktov področje sistema KUV v Estoniji posredno urejajo še nekateri drugi zakoni, kot so: zakon o mirnodobni obrambi države, zakon o varovanju zdravja, zakon o javnem zdravstvu, zakon o varovanju meja in zakon o policiji, ter različni zakoni, ki se nanašajo na preprečevanje nesreč in katastrof, kot sta zakon o sevanju in zakon o kemikalijah.

KUV je v Estoniji opredeljeno kot celovit sistem, ki so ga za zagotovitev javne varnosti med krizo pripravile in uvedle vladne institucije v sodelovanju z lokalnimi oblastmi in javnimi organizacijami. Pri tem je javna varnost opredeljena kot zaščita in stalna naloga državnih institucij in lokalnih oblasti, psihična in čustvena blaginja prebivalstva in stalno delovanje ustanov, ki so nujno potrebne za vzdrževanje normalnega življenja med krizo (Parlament RE, 2000).

Sistem KUV v Estoniji temelji na merilih, ki bi jih lahko uporabili za zaščito človeških življenj, lastnine in okolja med krizo. Pri tem nekateri strokovnjaki poudarjajo, da je iz omenjenih kriz izločena vojna (Aaren, 18. 11. 2007), spet drugi pa se s tem ne strinjajo in trdijo, da bi moral sistem KUV na danih pravnih temeljih delovati tudi v vojni³ (Eenma, 19. 11. 2008).

³ V Estoniji je kriza zakonsko opredeljena kot dogodek ali vrsta dogodkov, ki ogrožajo nacionalno varnost, življenje in zdravje prebivalcev, pomembno škodijo okolju ali povzročajo obsežno gospodarsko škodo in ki zahtevajo usklajen odziv estonske vlade, vladnih agencij in lokalnih oblasti.

Akterji kriznega upravljanja in vodenja ter njihove naloge

Zgradba estonskega KUV ima dve razsežnosti: funkcionalno odgovornost in prostorsko odgovornost. Funkcionalna odgovornost pomeni, da ministrstvo ali uprava, odgovorna za določene naloge, narekuje in usklajuje načrtovanje KUV na svojem področju na vseh ravneh (državni, regionalni in občinski). Prostorska odgovornost pa pomeni, da so bile odgovornosti razporejene na različne upravne ravni (državno, regionalno in občinsko) in da so naloge načrtovanja KUV razdeljene glede na stopnjo pristojnosti, ki obstaja na vsaki posamezni ravni (slika 1) (CEP Handbook, 2006).

Splošne naloge sistema kriznega upravljanja in vodenja v Estoniji so: (1) ocenjevanje ogroženosti z namenom prepoznavanja možnih kriz, (2) opredeljevanje možnosti za preprečevanje kriz, (3) priprava načrtov kriznega upravljanja in vodenja, (4) izgrajevanje sestave enot za posredovanje v krizah, (5) zagotavljanje potrebnih sredstev za posredovanje v krizah, (6) posredovanje v krizah, (7) organiziranje obveščanja javnosti, (8) organiziranje usposabljanja na področju KUV, (9) spodbujanje javnega vedenja o KUV in (10) obnavljanje delovanja življenjsko pomembnih resorjev (Parlament RE, 2000).

Akterji kriznega upravljanja in vodenja na državni ravni

Na državni ravni Vlada Republike Estonije na področju KUV razvija politiko KUV in usmerja ter koordinira KUV dejavnosti ministrstev, vladnega urada in okrožnih guver-

nerjev. Poleg tega vlada potrjuje tudi nacionalne načrte KUV. V pristojnosti vlade je še oblikovanje stalnega odbora za KUV Vlade Republike Estonije ali vladnega kriznega odbora, ki koordinira dejavnosti na področju KUV med različnimi vladnimi resorji v Estoniji. Odbor vladi predlaga splošna načela KUV z namenom oblikovanja nacionalne politike KUV in daje predloge za koordinacijo in usmerjanje dejavnosti ministrstev, urada vlade in okrožnih guvernerjev na področju KUV. Odbor pregleduje ocene ogroženosti ministrstev in okrožij, potrjuje načrte KUV ministrstev, ocenjuje in podaja mnenja o nacionalnem načrtu KUV, oblikuje krizne skupine in koordinira dejavnosti ministrstev, urada vlade in okrožnih guvernerjev (Parlament RE, 2000). Njegova naloga je tudi analiziranje informacij, potrebnih za predvidevanje in reševanje kriz (Vlada RE, 1996).

V estonskem sistemu KUV je odgovornost organiziranja zagotavljanja življenjsko nujnih dobrin na državni ravni razdeljena med različna ministrstva. Ministrstvo za notranje zadeve je na splošno odgovorno za krizno upravljanje in vodenje ter koordinacijo KUV v državi. Poleg tega posamezne uprave ministrstva za notranje zadeve (uprava za reševanje, policijska uprava, uprava za zaščito meja, varnostna uprava) zagotavljajo javni red in varnost, civilno zaščito, reševalno službo in varstvo podatkov. Ministrstvo za gospodarske zadeve je pristojno za zagotavljanje energije in drugih industrijskih dobrin. Ministrstvo za kmetijstvo je odgovorno za zagotavljanje hrane. Ministrstvo za finance skrbi za finančni sistem. Ministrstvo za socialne zadeve je odgovorno za zdravje in medicinske storitve ter za socialno zavarovanje in varstvo. Ministrstvo za promet in komunikacije je pristojno za promet, telekomunikacije in poštne storitve. Ministrstvo za zunanje zadeve skrbi za zunanjo trgovino. Ministrstvo za kulturo je odgovorno za varstvo kulturne dediščine. Urad vlade zagotavlja psihološko obrambo in javno obveščanje. Za določanje odgovornosti na drugih področjih pa je odgovorna vlada (CEP Handbook, 2006).

Poleg organiziranja zagotavljanja življenjsko nujnih dobrin na določenih področjih so posamezna ministrstva na področju KUV odgovorna še za: (1) ocenjevanje ogroženosti z namenom prepoznavanja kriz, ki lahko nastanejo na nacionalni ravni (pri tem je ministrstvo za obrambo izvzeto); (2) pripravo načrta KUV in njegovo izvajanje v krizi, (3) oblikovanje telesa za splošno organiziranje KUV znotraj ministrstva, (4) oblikovanje skupine KUV, (5) opredelitev obveznosti KUV za posamezne agencije, ki delujejo v okviru njihovega področja, (6) uporabo sredstev za posredovanje v krizah na njihovem področju, (7) usmerjanje posredovanja v krizah na njihovem področju, (8) organiziranje usposabljanja s področja KUV na njihovem področju in (9) ugotavljanje nujnih sredstev, potrebnih za sodelovanje pri mednarodnem KUV na njihovem področju (Parlament RE, 2000).

Konkretni ukrepi za organiziranje dela na ministrstvih v okviru KUV so: (1) organizacija uprave na ministrstvu in njegovem področju oblasti v primeru krize; (2) usta-

novitev in organizacija dela skupine za KUV; (3) izdelava postopka za obveščanje zaposlenih; (4) zagotovitev komunikacij, električne energije in prometa do enot v sestavi ministrstva; (5) zaščita arhivov in zbirk podatkov; (6) zagotavljanje zalog, potrebnih za delo enot v sestavi ministrstva; in (7) priprava alternativnega sedeža ministrstva (Parlament RE, 2000).

Po zakonu o pripravah na krizo (Parlament RE, 2000) imata med ministrstvi na področju KUV največ nalog ministrstvo za obrambo in ministrstvo za notranje zadeve. Ministrstvo za obrambo mora tako izvajati: (1) koordinacijo dejavnosti KUV v obrambnih silah in nacionalni obrambni ligi; (2) obveščanje ministrstva za notranje zadeve o podpori obrambnih sil in nacionalne obrambne lige pri ravnanju s kemičnimi in eksplozivnimi sredstvi, ki lahko predstavljajo nevarnost za prebivalstvo ali okolje; ter (3) priprave in koordinacijo sodelovanja obrambnih sil pri mednarodnem KUV. Poleg tega mora ministrstvo za obrambo odobriti še: (4) dele vseh načrtov KUV, ki vključujejo delovanje obrambnih sil ali nacionalne obrambne lige, in (5) sodelovanje obrambnih sil in nacionalne obrambne lige v vajah KUV.

Ministrstvo za notranje zadeve na področju KUV izvaja naslednje naloge: (1) razvija metode ocenjevanja ogroženosti za okrožja in občine; (2) koordinira in razvija načrte KUV na ministrstvih, v uradu vlade in okrožjih; (3) organizira načrtovanje ter razvoj komunikacij in pravočasnega sistema obveščanja; (4) koordinira usposabljanje na področju KUV; (5) pripravlja povzetek ocen ogroženosti ministrstev in okrožij; (6) predloži zaključne ocene ogroženosti ministrstev in okrožij vladnemu odboru za KUV, ki na njihovi podlagi poda mnenje o ogroženosti države; (7) predloži estonski vladi v pregled zaključne ocene ogroženosti ministrstev in okrožij ter mnenje vladnega odbora za KUV in (8) izvaja druge naloge KUV, ki izhajajo iz zakona o pripravah na krizo (Parlament RE, 2000).

Ministrstvo za notranje zadeve in ministrstvo za obrambo usklajujeta tudi civilno-vojaške dejavnosti na državni ravni, ki dejansko poteka med obrambnimi silami in nacionalno obrambno ligo ter različnimi vladnimi sektorji (Eenma, 2008).

Ministrstvu za notranje zadeve je podrejena uprava za reševanje, ki na področju KUV opravlja predvsem številne operativne naloge. Tako svetuje okrožnim vladam pri razvoju načrtov KUV in izvajanju ocenjevanja ogroženosti ter pripravlja predloge za načrtovanje in razvoj komunikacij in pravočasnega sistema obveščanja. Uprava sodeluje pri načrtovanju, pripravah in izpeljavi celovitih nacionalnih vaj KUV, koordinira sodelovanje z nevladnimi organizacijami in poskuša povečati znanje o krizah med prebivalstvom. Zelo pomembna naloga uprave za reševanje je tudi, da ministrstvu za notranje zadeve sporoča mnenja drugih ministrstev, urada vlade in okrožij v zvezi z načrti KUV in ocenami ogroženosti (Aaren, 18. 11. 2008).

Akterji kriznega upravljanja in vodenja v okviru lokalne samouprave

V Estoniji se lokalna samouprava deli na regionalno in občinsko raven. Na regionalni ravni je 15 okrožij⁴. Okrožni guvernerji, ki so v KUV neposredno podrejeni ministru za notranje zadeve, predstavljajo najvišjo avtoriteto sistema KUV na regionalni ravni, hkrati pa so tudi predsedniki okrožnega kriznega odbora. Na občinski ravni je 241 občin⁵, s katerimi upravljajo občinske vlade, ki so hkrati tudi najvišja avtoriteta sistema KUV na občinski ravni (CEP Handbook, 2006).

Na regionalni ravni so okrožni guvernerji v okviru KUV odgovorni za: (1) usklajevanje sodelovanja med okrožno oblastjo, državnimi agencijami, podjetji in nevladnimi organizacijami na njihovem ozemlju; (2) organiziranje sodelovanja z obrambnimi silami in nacionalno obrambno ligo v okrožju; (3) izvajanje ocenjevanja ogroženosti v okrožju, ki ga morajo poslati ministrstvu za notranje zadeve; (4) vključevanje ocen ogroženosti v načrte okrožij; (5) koordiniranje priprav za izdelavo načrtov KUV občin in njihovo odobritev; (6) organiziranje priprav za izdelavo načrta KUV okrožja; (7) oblikovanje okrožnega kriznega odbora in okrožne krizne skupine; (8) pripravo prostorov za delovanje okrožnega kriznega odbora in okrožne krizne skupine; (9) sklenitev pogodb, ki bodo v primeru krize omogočile uporabo potrebnih sredstev; (10) usmerjanje posredovanja v krizi v okrožju; (11) organiziranje obveščanja javnosti o krizi; (12) zagotavljanje nemotenega delovanja okrožnih oblasti v krizi; (13) zahtevanje dodatnih sredstev za posredovanje v krizi in (14) načrtovanje in organiziranje usposabljanja na področju KUV. Podobne naloge v okviru KUV na občinski ravni izvajajo občinske vlade. Občinam za razliko od okrožij ni treba koordinirati sodelovanja z državnimi organi ter obrambnimi silami in nacionalno obrambno ligo (Parlament RE, 2000).

V okrožjih in občinah se za potrebe KUV oblikujejo okrožni ali občinski krizni odbori⁶. Okrožni ali občinski krizni odbori svetujejo okrožnemu guvernerju ali občinski vladni pri izvajanju KUV, zato morajo organizirati preventivo in priprave na področju KUV, pregledati ocene ogroženosti okrožja ali občine in na tej podlagi oblikovati predloge za okrožni ali občinski načrt in pregledati načrt KUV okrožja ali občine. Okrožni ali občinski krizni odbori okrožnemu guvernerju ali občinski vladni predlagajo tudi osebe za okrožno ali občinsko KUV skupino, dajejo predloge v zvezi z nabavo sredstev za posredovanje v krizi in odpravljanje njenih posledic in s predlogi pomagajo pri organizaciji usposabljanja na področju KUV. Hkrati okrožni ali občinski krizni odbori koordinirajo posredovanje v krizi v okrožju ali občini in koordinirajo obveščanje javnosti v zvezi s krizo (Parlament RE, 2000).

⁴ Administrativno je Estonija razdeljena na 15 okrožij, vsako vodi okrožni guverner.

⁵ Estonija ima 202 ruralni in 39 mestnih občin, vsako vodi občinska vlada.

⁶ V občinah so odbori KUV obvezni samo v primeru, če ima le ta več kakor 50.000 prebivalcev.

Poleg lokalnih (okrožnih in občinskih) oblasti se na lokalni ravni s KUV ukvarjajo tudi regionalni reševalni centri, ki predvsem zbirajo, obdelujejo in analizirajo informacije v zvezi s krizo ter dajejo predloge okrožnim guvernerjem za preprečevanje in reševanje krize. Poleg tega na ravni okrožij sodelujejo pri izdelavi ocene ogroženosti okrožij, pri izdelavi okrožnega načrta KUV in pripravljajo ter izvajajo vaje KUV. Okrožnemu guvernerju svetujejo pri razvoju komunikacijskega sistema in sistema obveščanja prebivalstva. Na občinski ravni regionalni reševalni centri podobno kakor na ravni okrožij svetujejo občinskim vladam pri izdelavi ocene ogroženosti in izdelavi načrtov KUV ter pri organizaciji vaj s področja KUV (Parlament RE, 2000).

Na lokalni ravni prihaja do civilno-vojaškega sodelovanja pri KUV med lokalnimi oblastmi, nacionalnimi enotami obrambnih sil in regionalnimi enotami nacionalne obrambne lige. Glavna področja civilno-vojaškega sodelovanja pri KUV na lokalni ravni so načrtovanje, šolanje in vaje (Eenma, 19. 11. 2008).

Krizno načrtovanje

Tako kakor v drugih sistemih KUV je tudi v Estoniji ocenjevanje ogroženosti na posameznem področju podlaga za pripravo načrtov KUV in oblikovanje varnostnih rezerv posameznega ministrstva. Ocenjevanje ogroženosti se upošteva pri oblikovanju proračunov in nadaljnjega razvoja ministrstev. Ministrstva morajo svoje ocene ogroženosti pregledati najmanj enkrat letno.

Vse ocene ogroženosti ministrstev prejme tudi ministrstvo za notranje zadeve, ki je koordinacijski organ za načrtovanje KUV na državni ravni. Ministrstvo za notranje zadeve mora pripraviti nacionalni načrt KUV, ki vsebuje: (1) splošna načela KUV, (2) naloge ministrstev, urada vlade in okrožnih guvernerjev pri KUV, (3) vladne agencije, ki usmerjajo KUV, in vladne agencije, ki se ukvarjajo s posameznimi krizami, (4) organizacijo usmerjanja in koordiniranja KUV, (5) postopke za uporabo blagovnih rezerv v krizah, (6) organiziranje izmenjave informacij, (7) organiziranje pravočasnega alarmiranja in obveščanja prebivalstva, (8) postopke za sodelovanje z obrambnimi silami in nacionalno obrambno ligo, (9) organizacijo mednarodnega sodelovanja na področju KUV in (10) postopke za spreminjanje nacionalnega načrta KUV. Nacionalni načrt KUV morajo potrditi vsa ministrstva in urad vlade in mora biti poslan v pregled vladnemu kriznemu odboru. Nacionalni načrt KUV potrjuje estonska vlada (Lugna, 20. 11. 2008).

Poleg nacionalnega načrta KUV morajo svoje načrte KUV imeti vsa ministrstva. V njih je opredeljena organizacija dela ministrstva v krizi in organiziranje življenjsko pomembnih resorjev na njihovem področju pristojnosti v krizi. Načrti ministrstev vsebujejo načrte posredovanja v krizah na njihovem področju pristojnosti, postopke za izvajanje in dopolnjevanje načrtov KUV na njihovem področju pristoj-

nosti in sredstva za sodelovanje pri mednarodnem KUV na njihovem področju pristojnosti. Načrte KUV ministrstev morata odobriti ministrstvo za notranje zadeve in vladni krizni odbor (Parlament RE, 2000).

Svoj načrt KUV mora pripraviti tudi urad vlade. Ta mora vsebovati organizacijo dela vlade in urada vlade v primeru krize, organizacijo obveščanja javnosti in psihološke obrambe, postopek za uvedbo načrta KUV v času vojne in postopek za spremembe načrta KUV. Načrt KUV urada vlade morata odobriti ministrstvo za notranje zadeve in vladni krizni odbor (Eenma, 19. 11. 2008).

Načrte KUV imajo tudi lokalne oblasti. Okrožni ali občinski načrti KUV vsebujejo: (1) kratek opis okrožja ali občine; (2) seznam možnih kriz; (3) načrt usmerjanja posredovanja v krizi; (4) postopke sklica okrožnega ali občinskega kriznega odbora; (5) postopke za obveščanje prebivalstva; (6) ukrepe za začasno premestitev ali evakuacijo prebivalstva; (7) organiziranost reševalnega dela; (8) organiziranost zdravstvene službe in psihosocialne pomoči; (9) organiziranost izvajanja policijske službe; (10) organiziranost pomoči žrtvam; (11) zagotavljanje dostopa do prehrane, pitne vode in najnujnejših dobrin; (12) organiziranost oskrbe službam, ki posredujejo v krizi; (13) sodelovanje s sosednjimi okrožji ali občinami; (14) sodelovanje z obrambnimi silami in nacionalno obrambno ligo; (15) postopke za izračunavanje škode in stroškov posredovanja v krizi; (16) organiziranje delovanja službe za informiranje; (17) postopke za dopolnjevanje načrtov KUV v vojni; (18) postopke za ponovni pregled načrtov; (19) postopke za obveščanje služb in oseb, ki naj bi posredovale v krizi; in (20) popis sredstev, potrebnih za preprečitev ali posredovanje v krizi, in postopke za njihovo uporabo (Parlament RE, 2000). Medtem, ko pri pripravi okrožnih načrtov KUV okrožjem s svojimi predlogi pomaga uprava za reševanje, pri pripravi občinskih načrtov KUV občinam svetujejo regionalni reševalni centri. Hkrati okrožne načrte KUV odobri ministrstvo za notranje zadeve, ki ima pravico predlagati dopolnila. Občinske načrte KUV mora odobriti okrožni guverner. Okrožne ali občinske načrte KUV mora najmanj vsaki dve leti pregledati okrožni guverner ali občinska vlada (Lugna, 20. 11. 2008).

Vsi načrti KUV v Estoniji morajo vključevati postopke sodelovanja z obrambnimi silami in nacionalno obrambno ligo ter njihove obveznosti v okviru takšnega sodelovanja (Eenma, 19. 11. 2008).

Krizno upravljanje in vodenje v totalni obrambi

Zasnova nacionalne varnosti (Parlament RE, 2004) in nacionalna vojaška strategija (Vlada RE, 2005) samo na splošno predvidevata, da totalno obrambo izvajajo civilne organizacije, lokalne oblasti, obrambne sile, obrambna liga ter psihološki, fizični, gospodarski in

drugi viri celotnega naroda. Glavni namen sodelovanja med civilnimi in vojaškimi organizacijami je koordinacija različnih vidikov totalne obrambe, s ciljem zagotavljanja optimalne uporabe državnih virov v primeru vojaške krize ali vojne. Družba in civilne organizacije pomagajo obrambnim silam pri izvajanju vojaških nalog z zagotavljanjem potrebnega strokovnega znanja, dodatnih mobilizacijskih virov in sredstev za podporo države gostiteljice.

Po zakonu o mirnodobni obrambi države (Parlament RE, 2002)⁷ na področju civilne obrambe Vlada Republike Estonije, ki v okviru svojih pristojnosti odloča o vseh nacionalno-obrambnih vprašanih in izvaja izvršno oblast pri organizaciji nacionalne obrambe, predpisuje vsem državnim agencijam obrambne naloge in je hkrati odgovorna za oblikovanje načrtov za izvajanje takšnih nalog. Estonska vlada pripravlja vse postopke za pripravo in izvajanje mobilizacije vseh nacionalnih virov za obrambo⁸. V primeru razglasitve mobilizacije vlada določi obseg mobilizacije. Poleg tega je naloga vlade še usmerjanje in koordiniranje izvajanja obrambnih nalog lokalnih oblasti in estonske centralne banke. Pri omenjenih dejavnostih vladi pomaga varnostni odbor Vlade Republike Estonije⁹, ki ji kot operativno telo svetuje pri izvajanju vseh obrambnih nalog, vključno s civilno-obrambnimi.

Izredno pomembno vlogo pri zagotavljanju totalne obrambe in s tem tudi civilne obrambe ima ministrstvo za obrambo, ki pripravlja osnutke zakonodaje, ki ureja nacionalno obrambo in njeno organiziranost, potrjuje osnutke zakonodaje za izvajanje obrambnih nalog drugih ministrstev in drugim organom ter posameznikom določa naloge s področja nacionalne obrambe v miru in vojni, koordinira priprave za mobilizacijo, usmerja razvoj in organizira obrambno industrijo ter izvaja priprave za delovanje v vojni za podjetja, ki v vojni preidejo pod nadzor ministrstva za obrambo. (Parlament RE, 2002).

Zakon o mirnodobni obrambi države (Parlament RE, 2002) predvideva naloge tudi drugih ministrstev pri pripravah in izvajanju nacionalne obrambe. Tako ministrstvo za gospodarstvo pripravi in predloži vladi naloge, ki naj bi jih izvajal industrijski sektor v času vojne, določi vojne potrebe industrijskega sektorja in organizira nabavo in shranjevanje državnih rezerv, pripravi gradnjo in izvajanje javnih del za vojne potrebe ter pripravi prometne dejavnosti in potrebe ob mobilizaciji in vojni. Poleg tega skupaj

⁷ Zakon o mirnodobni nacionalni obrambi (2002) opredeljuje mirnodobno organiziranost nacionalne obrambe. Hkrati zakon predpisuje tudi vojno organiziranost nacionalne obrambe, če ta ni drugače opredeljena v zakonu o vojni obrambi države (Parlament RE, 1994 c).

⁸ V Estoniji mobilizacija pomeni prehod obrambnih sil, nacionalnega gospodarstva in državnih institucij iz mirnodobnega stanja v vojno stanje. Pri tem lahko mobilizacijo na predlog predsednika republike razglasi samo parlament ali ob agresiji predsednik republike osebno.

⁹ Varnostni odbor sestavljajo predsednik vlade, minister za pravosodje, minister za obrambo, minister za finance, minister za notranje zadeve in minister za zunanje zadeve.

z ministrstvom za obrambo v skladu z zahtevami nacionalne obrambe izdelata osnutek gradbene zakonodaje in operativnih pravil za železnice, rečne poti, ceste, pristanišča in letališča. Ministrstvo za kmetijstvo organizira nabavo in shranjevanje zalog kmetijskih pridelkov in žitaric. Ministrstvo za notranje zadeve izdelata številne notranje varnostne načrte za vojno in izvaja naloge za zagotavljanje notranje varnosti v skladu z zakonom. Ministrstvo za socialne zadeve pripravi in organizira ukrepe za preprečitev izbruha in širitve nalezljivih bolezni ter za zagotavljanje medicinske pomoči v času mobilizacije in vojne. Ministrstvo za zunanje zadeve pripravi in organizira diplomatsko zastopanje Republike Estonije v tujih državah in mednarodnih organizacijah v času mobilizacije in vojne. Poleg tega lahko vlada na predlog odgovornega ministrstva ali ministrstva za obrambo vsem ministrstvom dodeli dodatne obrambne naloge v skladu z njihovimi pristojnostmi. Omeniti je treba še obrambne naloge Banke Estonije, ki zajema pripravo bančnega sistema na delovanje v vojni in vzdrževanje vojnih zalog kovancev in bankovcev (Parlament RE, 2002).

Medtem, ko lahko vlada na predlog ministrstva za obrambo dodeli naloge s področja priprav na nacionalno obrambo tudi posameznim okrožnim oblastem, pa so občinske oblasti po zakonu o mirnodobni nacionalni obrambi zavezane k izvajanju številnih konkretnih nalog. Tako morajo občinske oblasti: (1) v okviru svojih zmožnosti zagotavljati podatke o rezervistih, (2) izvajati zaščito in reševanje ljudi, ki bivajo na ozemlju njihove občine, (3) jamčiti za vzdrževanje cest in mostov, (4) znotraj ozemlja občine omogočati evakuacijo oseb ter zagotoviti nastanitve, prehrano in zdravstveno oskrbo za evakuirane, (5) organizirati socialno skrb za žrtve vojaških akcij, (6) zagotoviti podporo za družine tistih, ki so bili mobilizirani, (7) sodelovati pri izvajanju usposabljanja za rezerviste, spremembi stopnje bojne pripravljenosti in izvajanju mobilizacije ter (8) izvajati druge obrambne naloge, ki jim jih predpisuje zakon (Parlament RE, 2002).

Sklepne misli

Za krizno upravljanje in vodenje v Estoniji lahko rečemo, da se je v zadnjih sedemnajstih letih razvijalo v dve smeri. Prva smer, značilna tudi za preoblikovanje civilne obrambe v številnih drugih državah, je vodila v oblikovanje sistema zaščite in reševanja pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki je v drugi polovici 90-tih let prejšnjega stoletja s sprejetjem zakona o izrednih razmerah (1996) in zakona o razglasitvi izrednega stanja (1996) začel prehajati v sistem kriznega upravljanja in vodenja, ki se ukvarja skoraj z vsemi vrstami kriz. Druga smer »razvoja« civilne obrambe predstavlja vztrajanje na nekoliko zastareli totalni obrambi. Čeprav ta smer razvoja civilne obrambe dejansko nikoli ni bila uresničena v praksi¹⁰, pa je njen obstoj, ki je viden predvsem

v številnih pravnih aktih, močno vplival tudi na prvo smer, to je na preoblikovanje v sistem KUV. Razlog za razvoj dveh smeri civilne obrambe je predvsem dejstvo, da je v Estoniji zaradi posebnosti družbeno-političnega okolja prevlada ene politike nad drugo zelo odvisna od moči posamezne politične osebnosti. Tako je minister za obrambo, ki je veljal za vplivno osebnost, zlahka dosegel, da je parlament sprejel zakonske akte, ki so potrjevali njegov pogled na razvoj civilne obrambe v okviru totalne obrambe. Podobno je bil podprt razvoj sistema KUV v času vladanja nekaterih predsednikov vlad in vplivnih ministrov za notranje zadeve (Luht, 20. 11. 2008).

Čeprav naj bi bil estonski sistem KUV dejansko sposoben odzivanja na vse vrste kriz¹¹, veljavna zakonodaja jasno poskuša omejiti delovanje sistema KUV na čas, ko ni vojne, saj je v vojni zakonsko predvideno izvajanje totalne obrambe, ki vključuje tudi vse sestavine civilne, psihološke in gospodarske obrambe oz. sestavine delovanja mirnodobnega sistema KUV, vendar v nekoliko drugačni organizacijski obliki. Zaradi obstoja dveh sistemov, ki vključujeta sestavine civilne obrambe, od katerih naj bi bil eden zakonsko namenjen odzivanju na krize v miru, drugi pa za izvajanje totalne obrambe v vojni, bi lahko prišlo do težav pri delovanju sistema KUV v morebitni vojni in pri sodelovanju obrambnih sil ter nacionalne obrambne lige v mirnodobnih dejavnostih sistema KUV. Težava delovanja sistema KUV v vojni se tako najbolj kaže v tem, da je lahko celotno strokovno osebje sistema KUV v času vojne mobilizirano v obrambne sile, saj je po zakonu vojna v popolni pristojnosti ministrstva za obrambo in obrambnih sil (Tross, 18. 11. 2008). Zakonodaja, še posebej zaradi totalne obrambe, omogoča ministrstvu za obrambo in obrambnim silam ter nacionalni obrambni ligi, da znotraj države delujejo samostojno, zato v preteklosti niso pokazali velikega zanimanja za mirnodobno sodelovanje v sistemu KUV. Njihova dodatna težava pri tem je, da je obrambni sistem glede nalog zelo decentraliziran, zato je treba veliko dogovarjanja, da pride do konkretizacije splošnih sporazumov¹².

Poleg težav, ki nastajajo zaradi dvotirnosti razvoja sestavin civilne obrambe se sistem KUV srečuje še s problemom nepopolnosti zakonskih aktov, ki urejajo njegovo področje. Pri sestavinah civilne obrambe v okviru totalne obrambe pa so težave zaradi neizvajanja zakonskih obveznosti. Vzrok za to je predvsem praksa estonskega parlamenta, ki pogosto brez zadržkov sprejema zakone, ki so v navzkrižju ali niso medresorsko usklajeni (Lugna, 20. 11. 2008). Zaradi medresorske neuskklajenosti in dejstva, da ministrstvo za obrambo lahko vpliva na pravno ureditev

¹¹ Pri delovanju estonskega sistema KUV v miru ali vojni naj ne bi bilo razlik, saj naj bi bil tako v miru kakor vojni vsak akter KUV odgovoren za odzivanje na nastalo krizo (Eenma, 19. 11. 2008).

¹² Za vključitev nacionalne obrambne lige v dejavnosti sistema KUV je bilo treba podpisati splošni sporazum, nato pa so morali posamezni regionalni reševalni centri doseči se ločene sporazume s posameznimi enotami nacionalne obrambne lige (Aaren, 18. 11. 2008).

¹⁰ Totalna obramba v sodobni praksi Estonije nikoli ni bila nič več kakor slogan (Aaren, 18. 11. 2008).

drugih ministrstev, zakonodaja, ki ureja totalno obrambo, nikoli ni zaživela v praksi in predstavlja le mrtvo črko na papirju [Eenma, 19. 11. 2008]. V sistemu KUV se zaradi političnih konsenzov ob oblikovanju zakonodaje, ki ureja to področje, srečujejo s številnimi težavami. Najbolj zaskrbljujoče je dejstvo, da v Estoniji kljub zakonodaji, ki ureja področje KUV, nimajo zakonske podlage za razglasitev krize, saj po njihovi zakonodaji parlament lahko razglasi le izredno stanje in vojno. Poleg tega lahko zaradi nedorečenosti zakona o pripravi na krizo (2000) vsak akter KUV pri določeni krizi izdela svoj načrt KUV. Tako obstaja več različnih delnih načrtov KUV za isto krizo, ki pa med seboj niso usklajeni, zato pogosto sploh ne obravnavajo vseh vprašanj, povezanih s to krizo¹³. Težava pri KUV je tudi, da posamezni akterji, odgovorni za KUV v določenih krizah, za to nimajo primernih zmogljivosti. To velja še posebej za lokalne oblasti in njihove organe KUV¹⁴. Zgodba je enaka tudi pri oblikovanju, shranjevanju in obnavljanju vseh vrst nacionalnih blagovnih rezerv. Čeprav je to po zakonu obvezno že od leta 1998, do njihovega celovitega oblikovanja dejansko nikoli ni prišlo. Državi pa je šele v zadnjih dveh letih s pogodбами s podjetji uspelo oblikovati operativne blagovne rezerve [Eenma, 19. 11. 2008].

Kljub številnim dosedanjim težavam je treba na koncu opozoriti na dejstvo, da se v Estoniji sistem KUV zelo živahno razvija naprej. Tako se v bližnji prihodnosti obeta sprejetje novega zakona o KUV, ki naj bi vključeval vse obstoječe zakone, ki so temelj za oblikovanje sistema KUV v Estoniji. Pod vodstvom ministrstva za notranje zadeve je bila oblikovana tudi delovna skupina, ki na podlagi scenarijev sestavlja nov seznam kriz. Hkrati se poskuša opredeliti vse akterje in dejavnosti KUV [Tross, 18. 11. 2008]. Izboljšalo naj bi se tudi civilno-vojaško sodelovanje na tem področju. V okviru ministrstva za obrambo so ustanovili oddelek za civilno-vojaške odnose, ki se ukvarja s podporo civilnemu KUV doma in z operacijami CIMIC v tujini [Eenma, 19. 11. 2008]. Za leto 2010 načrtujejo izvedbo vaje KUV, pri kateri bi obrambno ministrstvo in obrambne sile imeli pomembno vlogo pri zagotavljanju logistične podpore KUV [Luht, 20. 11. 2008]. Ali je to za Estonijo prava oz. najprimernejša smer razvoja KUV, pa bo pokazal čas.

¹³ Najpogosteje ostaja nenačrtovano vprašanje pokritja stroškov KUV [Luht, 20. 11. 2008].

¹⁴ Okrožni krizni odbori nimajo sredstev za podporo KUV. Podobno velja tudi za guvernerja okrožja, ki naj bi v skladu z veljavno zakonodajo vodil KUV. Dejansko pa KUV na okrožni ravni praviloma vodi po svoji funkciji najpristojnejši akter KUV [Lugna, 20. 11. 2008].

Viri in literatura

1. Aaren, K. 2008. Intervju z avtorjem, svetovalcem v oddelku za krizno upravljanje in vodenje, Uprava za reševanje, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Estonije. Talin, 18. november 2008.
2. Eenma, R. 2008. Intervju z avtorjem, svetovalcem v Pisarni koordinatorja za nacionalno varnost, Urad vlade Republike Estonije. Talin, 19. november 2008.
3. Lugna, L. 2008. Intervju z avtorjem, vodjo oddelka za politiko reševanja ter kriznega upravljanja in vodenja, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Estonije. Talin, 20. november 2008.
4. Luht, L. 2008. Intervju z avtorjem, svetovalcem v oddelku za politiko reševanja ter kriznega upravljanja in vodenja, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Estonije. Talin, 20. november 2008.
5. Parlament Republike Estonije. 1994 a. Zakon o reševanju, 23. marec 1994.
6. Parlament Republike Estonije. 1994 b. Zakon o državnih blagovnih rezervah, 23. november 1994.
7. Parlament Republike Estonije. 1994 c. Zakon o vojni obrambi države, 8. november 1994.
8. Parlament Republike Estonije. 1996 a. Zakon o izrednih razmerah, 10. januar 1996.
9. Parlament Republike Estonije. 1996 b. Zakon o razglasitvi izrednega stanja, 10. januar 1996.
10. Parlament Republike Estonije. 2000. Zakon o pripravah na krizo, 20. november 2000.
11. Parlament Republike Estonije. 2001. Koncept nacionalne varnosti Republike Estonije. Riigi Teataja 24/2001 (6. marec 2001).
12. Parlament Republike Estonije. 2002. Zakon o mirnodobni obrambi države, 12. junij 2002.
13. Parlament Republike Estonije. 2004. Koncept nacionalne varnosti Republike Estonije. Riigi Teataja 43/2004 (15. julij 2004).
14. Tross, J. 2008. Intervju z avtorjem, vodjo oddelka za krizno upravljanje in vodenje, Uprava za reševanje, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Estonije. Talin, 18. november 2008.
15. Vlada Republike Estonije. 1996 a. Sklep vlade št. 626, 8. julij 1996.
16. Vlada Republike Estonije. 2001. Uredba vlade št. 312, 2. oktober 2001.
17. Vlada Republike Estonije. 1997. Uredba vlade št. 166, 20. maja 2002.
18. Vlada Republike Estonije. 2001. Nacionalna obrambno vojaška strategija, 17. maj 2001.
19. Vlada Republike Estonije. 2005. Nacionalna vojaška strategija, 18. januar 2005.