

ODZIVANJE NA ZAPLETENO VARNOSTNO KRIZO V SLOVENIJI: PRAVILA, STRUKTURA IN VLOGA¹

Complex Security Crisis Response in Slovenia: Norms, Structures and Functions

Marjan Malešič* UDK 659.3:614.8(497.4)

Povzetek

Članek temelji na predpostavki, da sodobne varnostne krize vse izraziteje označujejo količinska rast in pomembne kakovostne spremembe, tako da krize vse bolj postajajo notranja značilnost sodobnih družb, so vse bolj sestavljene, trajne in zapletene. Velike sodobne krize učinkujejo preko nacionalnih meja, prehajajo z enega družbenega področja na drugo in se povezujejo z obstoječimi družbenimi problemi, ki jih še dodatno zaostrejuje. Spreminjajoče se razsežnosti sodobnih kriz neposredno vplivajo na krizno upravljanje in vodenje. Konvencionalne organizacijske oblike in usklajevalni načini kriznega upravljanja in vodenja niso več ustrezni, potreben je nov premislek o politiki in zmogljivostih odzivanja na krizo, premislek, ki bo upošteval nacionalno in mednarodno razsežnost tega problema. Omenjene značilnosti krize ter kriznega upravljanja in vodenja močno zadevajo tudi Slovenijo, ki ima razmeroma dobro razvito krizno upravljanje in vodenje znotraj posameznih vladnih resorjev, nima pa vzpostavljenega ustreznega usklajevanja med njimi, torej na nacionalni, strateški ravni. Članek je sestavljen iz kratkega teoretičnega premisleka o krizi in kriznem upravljanju, rezultatov analize pravnih besedil, ki urejajo obravnavano področje v Sloveniji, subjektivnega pogleda nekaterih strokovnjakov na krizno upravljanje in vodenje ter iz sklepnih priporočil in predlogov za oblikovanje celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji.

Abstract

This article is based on the assumption that modern security crises are showing an increasingly distinct growth in quantity and major changes in quality, evident in the endemic nature of crises, their composition, duration and complexity. The trend in major modern crises is their impact across national borders, their spread from one area of society to another and their connection to existing societal problems that are further exacerbated by the crises. The changing dimensions of modern crises have a direct influence on crisis management and leadership, wherein the conventional forms of organisation and coordination are no longer adequate. A new thinking is needed regarding policy and the capacities for responding to crises, a thinking that will take into account the national and international level of this problem. The aforementioned characteristics of crisis and crisis management and leadership are also strongly affecting Slovenia, which has a relatively well developed crisis management and leadership within individual government departments, but has not established adequate coordination between them, in other words on the national, strategic, level. This article comprises a short theoretical consideration of crises and crisis management, results of analysis of the legal structure governing this field in Slovenia, a subjective view from the administrative structure of crisis management and leadership and concluding recommendations and proposals for creating an integrated system of crisis management and leadership in Slovenia.

Uvod

Znanstveniki, ki preučujejo sodobne krize (Yehezkel Dron; Patrick Lagadec, Boris Porfiriev, Enrico L. Henry Quarantelli, Uriel Rosenthal, Arjen Boin, Paul t'Hart, Bengt Sundelius, Eric Stern in drugi), se strinjajo, da se krize količinsko in kakovostno spreminjajo. Po njihovem mnenju lahko v prihodnje pričakujemo povečanje števila kriz (*quantum jump*), njihove značilnosti pa bodo *endemičnost* (krize bodo logično nasprotje vse bolj zapletenih sistemov, ki zaradi tehnoloških, finančnih ali političnih razlogov ne morejo dosegati visokih varnostnih zahtev in pričakovanj), *sestavljenost* (krize bodo sesta-

* Dr., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Obramboslovni raziskovalni center, Kardeljeva ploščad 5, Ljubljana, marjan.malesic@guest.arnes.si

¹ Članek temelji na izsledkih projekta Analiza kriznega upravljanja in vodenja v RS, ki ga je obramboslovni raziskovalni center izvedel v okviru ciljnega raziskovalnega programa Znanje za varnost in mir 2006–2010. Projekt sta sofinancirala Ministrstvo za obrambo RS in Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS. Avtor se zahvaljuje glavnim raziskovalcem (dr. Iztok Prezelj, dr. Uroš Svete, dr. Klemen Grošelj, mag. Erik Kopač in Jelena Juvan) ter sodelavcem (dr. Barbara Rajgelj, dr. Igor Kotnik, Janez Krušič in Miran Fabijanič) za opravljeno delo pri projektu. Gre za razširjeni članek, ki ga je avtor objavil v reviji Teorija in praksa, 2008/1.

vljene iz več kombinacij kriznih dogodkov, ki nas bodo prisilili v premislek o prednostnih nalogah) in *neprekinjenost* (krize bodo začaran krog kot posledica negotovosti glede vzrokov in vzročnih povezav za nastanek krize, kar pomeni, da se kriza nenehno samoustvarja, in to v različnih oblikah) (Rosenthal, Boin & Comfort, 2001). Ali, kakor pravijo Boin, t'Hart, Stern in Sundelius (2005): krize so posledica delovanja več vzrokov, ki so v danem časovnem obdobju v interakciji in povzročajo ogroženost z uničujočimi zmožnostmi. Porfiriev (2001) meni, da bodo oznake prihodnjih kriz naraščajoča *raznolikost, zapletenost in negotovost*, kar se nanaša na njihove vzroke, pogoje in poti razvoja. Bolj previdna sta Quarantelli in Dror. Quarantelli (2001) opozarja, da sodobne krize že imajo dejanske negativne učinke na življenje ljudi, in to se v prihodnje ne bo spremenilo. Dror (2001) meni, da so krize kot nepričakovani in nevarni dogodki ontološko navzoče v zgodovinskem procesu, epistemološko pa so del našega mišljenja (*mind*), zato svari pred uvajanjem 'nove' ali 'moderne' zasnove krize.

Kljub temu nesoglasju se znanstveniki strinjajo, da bodo prihodnje krize vsaj delno drugačne od teh, ki jih poznamo, preučujemo in se nanje pripravljamo. Postale bodo ena od značilnosti družbe, hkrati pa bodo njihove posledice precej konvencionalne: še vedno jih bomo opredeljevali s številom žrtev, škodo, ogroženostjo, nujnostjo, negotovostjo, stresom in dvomi pri odločanju.

Induktivni način razmišljanja nas pripelje do nekaj *silnic ali kritičnih trendov*, ki bodo vplivali na nastanek in razvoj prihodnjih kriz, pri čemer krizo razumemo kot stanje, ko so ogrožene temeljne družbene vrednote, pravila in strukture, ko je čas za odločanje omejen in prinaša negotovost, stres, pogosto tudi presenečenje (prim. Malešič, 2004: 11–12). Te silnice in trendi so predvsem *prekonalnost, tehnološki razvoj, vpliv množičnih medijev in zmanjševanje pomena državne oblasti* (Rosenthal, Boin & Comfort, 2001: 12–14). Nedvomno bo večina kriz tudi v prihodnje omejena na nacionalne ali celo lokalne družbene sisteme, kljub temu pa bodo velike krize imele tudi *mednarodne učinke*, kar kažejo tri velike krize zadnjega obdobja, in sicer černobilska jedrska nesreča aprila leta 1986, teroristični napad na ZDA septembra 2001 in cunami, ki je decembra 2004 prizadel jugovzhodno Azijo in del vzhodne afriške obale. Lagadec (2001) ugotavlja, da je celotna zasnova svetovnega razvoja podvržena temeljitim spremembam na področju *tehnologije*, znanja, strateškega upravljanja idr., kar privede do 'verižnih kriz' (*chains of crises*), pri čemer njihovo gibanje ni več zgolj v smeri lokalno-svetovno, ampak vse bolj v smeri *svetovno-lokalno*. To pomeni, da se ne bomo več soočali zgolj z vprašanjem, kako lokalne krize preraščajo v regionalne, nacionalne in celo svetovne, ampak vse bolj s tem, kako svetovni procesi na omenjenih področjih vplivajo na nastanek kriz v lokalnem okolju.

Vloga množičnih medijev v krizi nekateri avtorji ponazarjajo z izrazom medijizacija (*mediatization*), s čimer hočejo poudariti pomen zaznave krize in vloge množičnih medijev

pri oblikovanju te zaznave (Rosenthal, Boin in Comfort, 2001: 12). Avtorji menijo, da bo v prihodnjih letih ta subjektivni pomen krize rasel, medijizacija pa bo ena od gibalnih sil (*driving forces*) prihodnjih kriz. Množični mediji prinesejo v domove, posebej prek televizije, subjektivno obliko krize, ki se lahko giblje od senzacionalizma do samocenzure. V tem je ključno razmerje med tistim, kar se med krizo dejansko dogaja, in tistim, kar množični mediji prinašajo odločevalcem, kriznim delavcem, prizadetim ljudem in javnosti. Ali kot pravi Quarantelli (1996: 232), medijizacija ni najbolj skladna s tradicionalno opredelitvijo krize, ki jo merimo z objektivnimi pokazatelji (število ponesrečenih in gmotna škoda), ampak je bolj skladna z novejšim razumevanjem krize kot skrajnega kolektivnega stresa.¹

Spreminjajoče se razsežnosti sodobnih kriz imajo neposredni vpliv na krizno upravljanje in vodenje kot oblikovanje postopkov, dogovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize in ki obsegajo organizacijo, priprave, ukrepe in razporeditev virov za njeno obvladovanje (Malešič, 2004: 14). Administrativne možnosti preventivnih in intervencijskih strategij niso primerne za sedanje in prihodnje krize, katerih značilnost sta oziroma bosta predvsem zapletenost in soodvisnost. Konvencionalne organizacijske oblike usklajevanja so neprimerne za uravnavanje dela vse večjega števila različnih organizacij in posameznikov, ki se vključujejo v proces kriznega upravljanja in vodenja, pri čemer je *upad vloge države* v zadnjih desetletjih, še posebej na Zahodu, zelo opazen (Rosenthal, Boin & Comfort, 2001: 13–14). Poleg tega povečana politizacija sodobnih kriz za upravljavce krize pomeni večje zahteve in nove načine razmišljanja. Številni znanstveniki se strinjajo, da so orodja, ki jih imamo na voljo ob odzivanju na krizo, prav tako v krizi. Rutinske načine odločanja in političnega procesa v celoti je treba nadgraditi, pri čemer je potreben širši pristop k premišljanju o politikah in zmogljivostih vladanja, v katerega je treba vpeti tudi soočanje s krizami.

Nekatere sistemske in funkcionalne značilnosti kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji

Slovenijo uvodno razmišljanje zadeva v vseh pogledih, pri čemer opozarjamo predvsem na zapletenost sodobnih kriz, nujnost mednarodnega sodelovanja pri soočanju z njimi in potrebo po nadgrajevanju kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni ravni. *Zapletenost sodobnih kriz* se kaže v njihovi težnji, da delujejo prek nacionalnih meja. Poleg tega kriza, ki nastane na enem področju, negativno vpliva na druge razsežnosti varnosti posameznika in skupnosti. Za krizo je značilno, da se povezuje z

¹ Več o vlogi množičnih medijev v krizi in kriznem komuniciranju nasploh v Malešič, B. Hrvatini in Polič (2006).

drugimi globokimi problemi sodobnih družb in, nenazadnje, če navedemo Becka (1982), avtorja teze o 'družbi tveganja', občutljivost ljudi na krize se povečuje, saj so zdravje, osebna in skupna varnost vse pomembnejše vrednote. *Mednarodno sodelovanje* je ena ključnih značilnosti kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji v zadnjih letih, k čemur je največ prispeval proces približevanja in vstop države v Evropsko unijo in Nato, v organizaciji, ki razvijata nadvladovane mehanizme in instrumente za odzivanje na krizo. *Nadgrajevanje kriznega upravljanja in vodenja* na nacionalni ravni se kaže predvsem v oblikovanju različnih koordinacijskih teles, ki naj bi pospešila učinkovitejšo sodelovanje vladnih resorjev v procesu ukvarjanja s krizo (Grizold, 2005: 150–163). Najvidnejši instituciji na tem področju sta Svet za nacionalno varnost (SNAV) s svojim sekretariatom in Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU) s svojo medresorsko analitično skupino (Prezelj, 2006).

Izkušnje in rezultati empiričnih raziskav v zadnjih letih kažejo, da je nizka stopnja usklajenosti različnih akterjev kriznega upravljanja in vodenja najšibkejša točka kriznega načrtovanja in ukrepanja v Sloveniji. To spoznanje je dokaj presenetljivo, saj je ob nastajanju samostojne države zavedanje o nujnosti usklajenega odgovora na prihajajočo krizo – v obliki vojaške agresije JLA – narekovalo visoko stopnjo usklajenosti vseh akterjev, vpletenih v organiziranje učinkovite obrambe. V tem duhu je bilo v skladu s tedanjo zakonodajo oblikovano operativno koordinacijsko telo za primer izrednih razmer, imenovano tudi republiška koordinacijska skupina. To je bil organ, sestavljen iz politične, uradniške in operativne elite, in je usklajeval vse obrambne in varnostne priprave pred razglasitvijo samostojne in suverene države, med oboroženim spopadom pa je na republiški (državni) ravni usklajeval vojne akcije teritorialne obrambe, civilne obrambe, organov za notranje zadeve, civilne zaščite, obveščevalne službe in drugih organov. Na pokrajinski ravni je bilo ustanovljenih sedem koordinacijskih podskupin, ki so jih sestavljali pripadniki teritorialne obrambe, organov za notranje zadeve in koordinatorji civilne obrambe. Naloga podskupin je bila usklajevanje in usmerjanje priprav na obrambo in njeno izvajanje.

Analiza drugih kriz, ki so Slovenijo prizadele v zadnjem desetletju dvajsetega stoletja, kaže, da usklajenost priprav in ukrepanja v krizi ni bila več na tako visoki ravni, kakor med osamosvajanjem države. To se je pokazalo ob Natovih zračnih napadih na ZRJ leta 1999, ki so vplivali tudi na varnost Slovenije, ob računalniškem prehodu na leto 2000, pa tudi ob naravnih nesrečah, kakor so bili potres v Posočju in poplave leta 1998, ter ob ekološki nesreči v Ortneku istega leta, ko je prišlo do razlitja naftnih derivatov iz skladišča in posledično do onesnaženja podtalnice. Kriza ob Natovih zračnih napadih na ZRJ je opozorila na pomen pravočasnih priprav, nujnost dokumentiranja dogodkov, postopkov in odzivov nanje, nujnost oblikovanja širšega političnega soglasja ter takojšnjega povezovanja akterjev in oblikovanja ustreznega modela kriznega upravljanja in vodenja. Računalniški prehod na leto 2000 je med drugim pokazal, da ukrepi, ki jih je spre-

jemala Uprava RS za zaščito in reševanje, niso bili dovolj usklajeni, poleg tega (ali pa prav zaradi tega) drugi državni organi uprave niso podprli, ko je pri poskusu, da bi objavili obvestilo o nujnih ukrepih, ki naj jih sprejme prebivalstvo, naletela na ostro nasprotovanje množičnih medijev, ki obvestila niso hoteli objaviti. Potres v Posočju je izpostavil problem usklajenega delovanja med lokalnimi, regionalnimi in državnimi akterji kriznega upravljanja in vodenja, poplave na Celjskem pa so poleg tega opozorile še na problem usklajenega delovanja civilnih in vojaških akterjev kriznega upravljanja in vodenja. Primer ekološke nesreče v Ortneku je med drugim opozoril na odsotnost povezovanja in usklajenega delovanja gospodarskega subjekta, države in lokalne skupnosti v krizi (Malešič, 2004).

Interna analiza 'Krizno upravljanje v RS', ki jo je leta 2001 pripravila skupina strokovnjakov Ministrstva za obrambo RS, kaže podobno stanje na tem področju. V analizi je bilo ugotovljeno, da sta slovenski varnostni in obrambni sistem vezana na obvladovanje razmer v izrednem in vojnem stanju. Vendar pa postajajo vojaške grožnje manj pomembne, v ospredju so nevojaški viri ogrožanja, ki niso omejeni le na izredno in vojno stanje. Za obvladovanje takšnih stanj je treba izvajati nenehne in usklajene priprave. Pri tem je zlasti pomembno zagotoviti nenehno in celovito ocenjevanje virov ogrožanja nacionalne varnosti ter oblikovati ustrezne vojaške ter nevojaške mehanizme in instrumente za obvladovanje nacionalnih in mednarodnih kriz. Ugotovljeno je bilo, da Slovenija nima razvitega celovitega sistema kriznega upravljanja na vseh ravneh. S tem je mišljeno predvsem to, da je sistem kriznega upravljanja razmeroma dobro razvit v posameznih podsistemih nacionalnovarnostnega sistema, vendar je v glavnem omejen bodisi na naravne nesreče bodisi na izredno in vojno stanje. Da bi zagotovili učinkovito odzivanje na različne krize, bi bilo nujno vzpostaviti ustrezno usklajenost pri delu različnih institucij in organizacij, ki so vključene v krizno upravljanje, hiter pretok informacij, podporo strateškemu vodenju in ustrezno raven informiranja o krizah.

Strokovna analiza, ki jo je pripravil tedanji uslužbenec Ministrstva za obrambo RS Napotnik (2003), prav tako ugotavlja, da upravljanje in vodenje v kriznih razmerah ni prilagojeno sodobnim virom ogrožanja in da je medorganizacijsko sodelovanje pri reševanju zapletenih kriz nezadovoljivo, kar potrjujejo vse vaje kriznega upravljanja in tudi simulacija NCKU ob vojni v Iraku 2003. Potrebno je prilagoditi predpise za delovanje v kriznih razmerah in preoblikovati usposabljanje in vaje, da ne bodo usmerjene zgolj na izredne in vojne razmere ter nesreče, ampak tudi na druge krize.

Navedeni problemi večinoma obstajajo tudi še v letu 2008, čeprav je Resolucija o strategiji nacionalne varnosti že leta 2001 napovedala drugače, saj si ta temeljni konstitutivni in razvojni dokument na področju nacionalne varnosti za cilj zastavlja povezovanje prvih nacionalnovarnostnega sistema v učinkovit sistem kriznega upravljanja, ki bo sposoben delovati v varnostnih prizadevanjih Slovenije in mednarodne skupnosti pri reševanju

zapletenih sodobnih kriz. V resoluciji beremo, naj bi si Slovenija v prihodnje prizadevala za oblikovanje takšne nacionalne varnosti, ki bo v skladu z ustavnimi opredelitvami poudarjala vlogo nacionalnega kriznega upravljanja kot stičišča številnih, na videz ločenih področij nacionalnovarnostnega načrtovanja in priprav. Preprečevanje kriz, priprave na krizno delovanje, soočanje z njihovimi posledicami in obnova nastalih razmer so skupni vsem področjem zagotavljanja nacionalne varnosti in *zahtevajo usklajeno delovanje* in zlasti preseganje tradicionalnih delitev na vojaško in civilno področje.

Kljub navedenim kritičnim pripombam smo v zadnjih letih dosegli napredek, saj se je Svet za nacionalno varnost, ki je bil ustanovljen leta 1998, uveljavil kot organ, ki oblikuje skupno oceno ogroženosti Slovenije in predlaga sprejem ustreznih ukrepov za zagotavljanje nacionalne varnosti. Pozitivna izkušnja je tudi ustanovitev medresorske delovne skupine za sodelovanje Republike Slovenije z Natom in članicami Partnerstva za mir, ki je bila oblikovana v sklopu priprav na članstvo Slovenije v Natu. Korak v pravo smer je bila ustanovitev že omenjenega NCKU, ki povezuje različne resorje in ima v svoji sestavi operativno, odločevalsko in analitično skupino. Vendar pa je treba poudariti, da so naloge NCKU omejene na prostorske, tehnične in informacijsko-komunikacijske podporne naloge pri delovanju vlade v krizi.

Na podlagi zapsanega smo oblikovali *podmeno, da je izgradnja celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni ravni še vedno neizpolnjen cilj, pri čemer so ena ključnih ovir v tem procesu pravni in drugi dokumenti s tega področja*. Da bi podmeno dokazali, smo preučili pravno, strateško in doktrinarno zgradbo, na kateri temelji delovanje različnih državnih organov v kriznih razmerah. Kot dopolnilo analizi vsebine smo pripravili poglobljen pogovor z visokimi državnimi uradniki s področja kriznega upravljanja in vodenja, in tako objektivni analizi dodali subjektivno mnenje ključnih akterjev kriznega upravljanja in vodenja na državni ravni.

Analiza pravnih, strateških in doktrinarnih dokumentov

V analizi smo obravnavali ključne člene ustave, zakonov o obrambi, zunanjih zadevah, varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, policiji in državni upravi. Analiza je zajela tudi odlok o Svetu za nacionalno varnost, uredbo o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje ter uredbo o obrambnih načrtih in o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja. Pri analizi zakonodaje smo se omejili na tiste zakonske in podzakonske akte ter tiste vsebine znotraj njih, ki obravnavajo stanja, ki spadajo v teoretično opredelitev krize ter kriznega upravljanja in vodenja in se nanašajo na usklajeno delovanje akterjev, ki se na krizo odzivajo. Poleg tega smo z istega zornega kota analizirali tudi strateške, doktrinarne in razvojne dokumente ter deklaracije.

Analiza torej omogoča vpogled v posamezne dokumente glede krize, kriznega upravljanja in vodenja ter drugih sorodnih konceptov, hkrati pa omogoča primerjavo med dokumenti iste ravni, katerih predlogi nastajajo v različnih ministrstvih, kar razkriva temeljni odnos med posameznimi pravnimi in drugimi akti različnih resorjev, njihovo usklajenost in doslednost. V analiziranih dokumentih so navzoče ustrezne podlage za usklajeno delovanje akterjev kriznega upravljanja in vodenja na strateški, nacionalni ravni. Poglejmo v nadaljevanju nekaj bistvenih ugotovitev.

Ključno za analizo je, da Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06) in Zakon o obrambi (Uradni list RS, št. 82/94, 44/97, 87/97, 47/02, 40/04) neposredno ne opredelujeta pojmov 'kriza' in 'krizno upravljanje', ampak zgolj 'vojno stanje' in 'izredno stanje'. Glede usklajevalne vloge Zakon o obrambi v šestem poglavju predvideva, da 'vlada *usklajuje* organizacijo, priprave in vodi izvajanje vojaške ter civilne obrambe države. Vlada neposredno vodi civilno obrambo, usklajeno z vojaško obrambo, ter skrbi za izvajanje nujnih ukrepov po razglasitvi *izrednega ali vojnega stanja*. Vlada odloča o sodelovanju Slovenske vojske pri izvajanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah, ter sprejema letne načrte usposabljanja vojske izven države in tujih vojaških enot v Republiki Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami.' V Zakonu o zunanjih zadevah (Uradni list RS, št. 45/01, 78/03) je določeno, da mednarodne pogodbe, ki na področju obrambe ali notranjih zadev pomenijo izvedbo prevzetih obveznosti ali sprejetih odločitev o mednarodnem sodelovanju RS, ratificira vlada.

Zakon o obrambi tudi določa, da za *operativno usklajevanje* vojaške in civilne obrambe, varnostnih nalog, izvajanje zaščite in reševanja ter za izvajanje obrambe v skladu z usmeritvami državnega zbora vlada v *vojni* imenuje državni operativni štab obrambe, ki ga sestavljajo predstavniki vojaške in civilne obrambe, notranjih in zunanjih zadev, varnostno-obveščevalnih služb, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter drugi. Isti zakon omenja tudi *Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU)*, ki ga organizira ministrstvo za obrambo in zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske pogoje za delo vlade ter državnega operativnega štaba obrambe *zlasti* v vojnem in izrednem stanju. Torej je krizno upravljanje posredno omenjeno v zvezi z NCKU, ki naj bi deloval zlasti, ne pa izključno, v vojnem in izrednem stanju. To potrjuje tudi Uredba o organizaciji in delovanju NCKU (Uradni list RS, št. 9/2006), ki pravi, naj bi deloval 'v izrednem in vojnem stanju ter ob pojavih in dogodkih ali krizah v državi ali v regionalnem in strateškem okolju, ki lahko pomembno ogrozijo nacionalno varnost'. V nadaljevanju uredba govori tudi o delovanju NCKU *v kriznih pojavih in dogodkih*. Ob tem se zastavlja vprašanje konceptualne doslednosti, saj je kriza splošen koncept, ki zajema vojno, izredno stanje, nesreče, teroristične napade ter druge dogodke in procese, ki ogrožajo vrednostno, normativno in strukturno jedro skupnosti, izvajajo časovni pritisk na odločevalce ter prinašajo nego-

tovost in stres.² Uredba o organizaciji in delovanju NCKU njegove *usklajevalne vloge* neposredno sicer ne omenja, posredno pa je usklajevanje navzoče prek delovanja analitične skupine, sestavljene iz predstavnikov različnih resorjev, ki v krizi zagotavlja analitično in strokovno podporo vladi pri odločanju.

Pomembno vlogo na področju *usklajevanja nacionalno-varnostne politike* ter pri usmerjanju in usklajevanju dejavnosti, namenjenim uresničevanju interesov in ciljev nacionalne varnosti, ima Svet za nacionalno varnost – SNAV (Odlok o svetu za nacionalno varnost, Uradni list RS, št. 135/04, 45/05). To je glavni usklajevalni organ na strateški, državni ravni. Ob tem se zastavlja vprašanje normativne urejenosti razmerja med SNAV in NCKU, še posebej 'v vojnih in izrednih razmerah', ko se SNAV preoblikuje v državni operativni štab obrambe (DOŠO). Ni namreč jasno, ali sta 84./4 člen Zakona o obrambi in 3. člen Odloka o SNAV usklajena. Kakšna sta logika in smisel preoblikovanja SNAV v DOŠO, če iz sestave izpadejo (nekateri ali vsi) ministri, vanj pa so imenovani predstavniki določenih organov, pri čemer nikjer ni jasno opredeljeno, kateri so ti 'drugi' predstavniki?

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 64/94, 28/06) opredeli več pojmov, ki so zanimivi za preučevanje. Zakon govori o nesreči, naravni nesreči, drugi nesreči in *kriznih razmerah*. 'Druge nesreče' so opredeljene zelo široko, saj po vzoru Združenih narodov poleg klasičnih antropogenih in tehničnih nesreč zajemajo tudi vojno, izredno stanje, uporabo orožij in sredstev za množično uničevanje, teroristične napade s klasičnimi sredstvi in druge oblike množičnega nasilja. Strokovno (predvsem analitično) gledano je to manj sprejemljivo, saj namernih nasilnih dejanj z različnimi motivi ne moremo opredeliti kot nesreče. Iz sobesedila lahko razberemo, da naravne in druge nesreče lahko povzročijo krizne razmere. Zakon na poseben način obravnava skoraj vse dogodke in procese, ki jih s splošnim izrazom imenujemo kriza.

Vlada ima tudi na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ključno *usklajevalno vlogo*. Usklajuje namreč organizacijo in izvajanje varstva pred nesrečami, predvsem pa delo različnih ministrstev, odgovornih za izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih in drugih nesreč ali njihovih posledic na področju njihove pristojnosti. Ministrstva so hkrati odgovorna za priprave, ki omogočajo delovanje dejavnosti v njihovi pristojnosti ob naravnih in drugih nesrečah.

Podobna poimenovanja stanj, v katerih deluje sistem varstva pred nesrečami, in *usklajevalne dejavnosti* na tem področju, kakor so v zakonu, so tudi v Nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 44/02). Program med drugim opozarja na sistemsko in organizacijsko reformo za *boljšo usklajenost na področju varstva pred nesrečami*. Zakon o policiji (Uradni list RS, št. 49/98, 93/01,

79/03, 50/04, 53/05, 98/05, 78/06) navaja naloge, ki jih policija izvaja v '*kriznih situacijah*', v zvezi z delovnim področjem, določenem z zakonom, pa se policija pripravlja za delovanje v '*izrednem in vojnem stanju*', kar kaže na določene razlike pri poimenovanju stanj, s katerimi se sooča sistem nacionalne varnosti.

Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05) ministrstvom nalaga, da *sodelujejo* pri vseh skupnih vprašanjih, hkrati pa določa tudi *organizacijske oblike* (skupna delovna telesa ali skupine) takega sodelovanja.

Kljub nekaterim nejasnostim lahko z analizo zakonov ugotovimo, da na ravni vlade formalno obstajajo *instrumenti za usklajevanje* njene dejavnosti vsaj v vojnem in izrednem stanju ter ob nesrečah, če že ne v drugih krizah, vendar pa bi bilo iz funkcionalnih razlogov ob različnih krizah usklajevanje priporočljivo posebej urediti. Čeprav ima vlada usklajevalno in usmerjevalno vlogo tudi na normativnem področju, torej pri oblikovanju predlogov zakonov, so poimenovanja stanj, v katerih nacionalno-varnostni sistem deluje, v resornih zakonih bistveno različna.

Kako pa so kriza, krizno upravljanje in vodenje ter usklajevanje opredeljeni v drugih nacionalno-varnostnih dokumentih? Uredba o obrambnih načrtih (Uradni list RS, št. 11/04) uvaja in opredeljuje izraz *kriza in civilno krizno načrtovanje*, omenja pa tudi izraz *krizno upravljanje*. Civilno krizno načrtovanje naj bi zagotavljalo organizirano sodelovanje med obrambnim in varnostnim sistemom ter sistemom varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, kar pomeni, da si prizadeva povezati tri temeljne podsisteme nacionalne varnosti. Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja (Uradni list RS, št. 3/02, 17/06) ter uredba o njenih spremembah in dopolnitvah omenjata izraz *krizne razmere*, vendar zgolj v zvezi z izvajanjem nalog v tujini. *Usklajevanje* načrtovalcev na področju zaščite in reševanja ob nesrečah pa je zelo temeljito opredeljeno.

V drugih dokumentih je še večja konceptualna raznolikost, saj Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (Uradni list RS, št. 56/01) izrecno omenja in opredeli izraz '*kriza*', razširjeno opredelitev krize pa najdemo tudi v Vojaški doktrini (Vlada RS, 1. junij 2006), ki prinaša celo ugotovitev, da je krizno stanje takrat, kadar ga ni mogoče obvladovati z običajnimi sredstvi in dejavnostmi podsistemov nacionalne varnosti, temveč zahteva vključitev *kriznega upravljanja*. Takšna opredelitev odpira vprašanje o razmerju med sistemom nacionalne varnosti in kriznim upravljanjem. Po našem mnenju gre pri kriznem upravljanju zgolj za povezovanje prvin sistema nacionalne (po potrebi tudi mednarodne) varnosti v *funkcionalni modul*, ki ga zahtevata vrsta in intenzivnost konkretne krize. Torej ne gre za dva sistema ali dve dejavnosti, ampak za eno strukturo (sistem nacionalne varnosti in mednarodne varnostne organizacije), ki jo oblikujemo glede na krizo in jo z *usmerjanjem in usklajevanjem* dvignemo na raven z večjo učinkovitostjo odzivanja.

² Prim. tudi Boin, t'Hart, Stern in Sundelius, 2005, 2–4.

Podobno je tudi za vojaško doktrino krizno upravljanje proces v sistemu nacionalne varnosti, s katerim se vzpostavljajo enotna načela, postopki, mehanizmi in ukrepi za usklajeno in učinkovito odzivanje na krize. Doktrina govori tudi o *kriznih pojavih in kriznih žariščih*. Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja Slovenske vojske (Uradni list RS, št. 89/04) govori o *kriznem obdobju*, (subregionalni) *krizi*, prav tako tudi o izzivih, nevarnostih, nestabilnosti, napetostih in spopadih. Opozoriti je treba, da so 'izzivi' opredeljeni kot stanja, ki presegajo semantični vidik tega izraza in pomenijo bistveno več, v nekaterih opisih, če bi se uresničili, tudi zapletene krize.

Doktrina zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah (Vlada RS, 30. maj 2002) izrazov kriza in krizno upravljanje ne uporablja, medtem ko ju navaja doktrina civilne obrambe (Uradni list RS, št. 56/01). Obe doktrini pripisujeta velik pomen usklajenemu odzivanju na nesreče in kriznemu upravljanju in vodenju.

Analiza torej kaže, da ustava in temeljni resorni zakoni na področju nacionalne varnosti izrazov kriza in krizno upravljanje praviloma ne uporabljajo izrecno, čeprav so tudi pri tem *med zakoni razlike*, v nekaterih drugih dokumentih (uredbah, odlokih, resolucijah, strateških in doktrinarnih dokumentih) pa se izraza kriza in krizno upravljanje uporabljata, vendar bolj ali manj dosledno in sistematično zgolj *znotraj različnih resorjev ali njihovih organizacijskih enot, nikakor pa ne med njimi*. Glede usklajenosti akterjev kriznega upravljanja in vodenja lahko ugotovimo, da je zanjo na načelni ravni poskrbljeno, in to vlogo skladno z zakoni opravlja vlada. V zakonodaji je poskrbljeno tudi za informacijsko, tehnično in analitično podporo usklajevalni vlogi vlade, kljub temu pa le-ta ni ustrezno operacionalizirana, kar je razvidno iz dejanskega položaja in vloge NCKU. Čeprav je bilo na tem področju že nekaj usposabljanj in vaj, bo očitno šele velika zapletena kriza resen preizkus učinkovitosti usklajevalne vloge vlade.

Subjektivni pogled visokih državnih uradnikov na krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji

Spoznanja o stanju kriznega upravljanja in vodenja smo pridobili tudi s poglobljenimi pogovori z enajstimi visokimi predstavniki ustanov (URSZR – Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, SCO – Sektor za civilno obrambo na MORS – Ministrstvo za obrambo RS, SV – Slovenska vojska, MNZ – Ministrstvo za notranje zadeve RS, MZ – Ministrstvo za zdravje RS, IVZ – Inštitut za varovanje zdravja, MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve RS), ki so ključni akterji kriznega upravljanja in vodenja v naši državi. Pri oblikovanju vzorca smo upoštevali merilo ustrezne zastopanosti institucij, ki se vključujejo v krizno upravljanje in vodenje na nacionalni ravni, ter

pomembnost položaja in vloge posameznega sogovornika v procesu priprav in odziva na različne krize. Izkušnje in znanje sogovornikov so izjemno dragocen subjektivni pogled na razumevanje krize in kriznega upravljanja ter na vprašanje usklajenega delovanja pred krizo, med njo in po njej. Ta subjektivni pogled dopolnjuje objektivnejše ugotovitve, ki so plod analize vsebine različnih pravnih, strateških in doktrinarnih dokumentov. Poglobljeni pogovori so potekali oktobra in novembra 2007. Uporabili smo delno strukturiran instrument, ki je zajemal splošna in za vse sogovornike enaka vprašanja o konceptualnih dvomih glede kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji, ter posebna vprašanja o funkcionalnih vidikih odzivanja na krizo znotraj institucij, ki jih sogovorniki predstavljajo, in med njimi. V nadaljevanju predstavljamo ključne misli in poglede sogovornikov in opozarjamo na za ta članek bistvene ugotovitve.

Nekateri sogovorniki so vključeni v krizno upravljanje in vodenje na nacionalni ravni in posledično z njim tudi bolj seznanjeni, drugi pri svojih odgovorih izhajajo iz sistemskih in doktrinarnih rešitev, spet tretji pa iz praktičnih funkcionalnih izkušenj pri konkretnem kriznem upravljanju in vodenju ob nesreči ali vsaj iz izkušenj z vaj. Kljub tem razlikam je v odgovorih sogovornikov veliko skupnih vsebinskih točk. Očitna je visoka stopnja soglasja o tem, da je za akterje kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji značilno *različno razumevanje izrazov 'kriza' ter 'krizno upravljanje in vodenje'*. To lahko posredno razberemo tudi iz odgovorov. Značilen je sektorski pristop k temu fenomenu, k čemur močno prispeva *nepregledna in neuskaljena zakonodaja*, problemi pa so tudi v nedoslednem spoštovanju le-te. Manj so sogovorniki zaskrbljeni glede funkcionalnega povezovanja in sodelovanja med različnimi akterji v konkretni krizi.

Ključna težava pri oblikovanju sistema kriznega upravljanja je, da ga oblikujemo od spodaj navzgor, primernejši pa bi bil pristop od zgoraj navzdol. Številni akterji se oklepajo dosedanjih pristojnosti in razmerij med njimi in ne upoštevajo potreb po izgrajevanju modernejšega sistema. Težava je tudi v tem, da na ravni sistema kot celote *ni strateškega premisleka*, ki bi omogočil drugačne sistemske rešitve in doktrinarna izhodišča, pa tudi vloga stroke je podcenjena.

Vsi sogovorniki *ugotavljajo potrebo po ustreznih usklajevalnih mehanizmih*, ki bi povezali akterje kriznega upravljanja in vodenja v fazi priprav na krizo, med odzivanjem nanjo in po njej. Očitno je, da je usklajevanje znotraj skoraj vseh resorjev ali vsaj v njihovih zaključenih organizacijskih celotah dokaj dobro, usklajevanje med njimi pa ni zadovoljivo. Vendar sogovorniki pripisujejo različne pristojnosti obstoječim organom. Navzoče je mnenje, da bi usklajevalno vlogo na nacionalni ravni lahko opravljal SNAV, vendar za to ni politične volje, ali pa mnenje, da SNAV ni primeren organ, ker je to svetovalni organ vlade in strateški organ. Zastavlja se tudi vprašanje o jasnosti razmerij med sekretariatom SNAV, SNAV in državnim operativnim štabom obrambe.

Sogovorniki predlagajo različne rešitve za nastale razmere in večina se jih strinja, da bi potrebovali *usklajevalni medresorski organ, ki bi deloval pri vladi* in bi imel pristojnosti za usklajevanje akterjev v različnih vladnih resorjih. Nekateri pri tem kot zgled omenjajo švedsko agencijo za krizno upravljanje in vodenje, drugi so skeptični do nekritičnega prenosa tujih izkušenj v naš sistem. Vsekakor bi po mnenju nekaterih sogovornikov to bila tudi priložnost, da bi v sistemu nacionalne varnosti presegli usedline prejšnjega sistema totalne obrambe, ki so še zlasti vidne na sistemski in organizacijski ravni, manj pa na vsebinski in funkcionalni.

Kakor rečeno, v Sloveniji že nekaj let deluje Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU). Da dosedanja rešitev, po kateri je NCKU organiziran znotraj MORS, ni dobra, se strinja večina sogovornikov. Pri tem nekateri vidijo NCKU predvsem kot center za logistično, materialno in tehnično podporo v procesu odzivanja na krizo (čeprav uredba o njegovi ustanovitvi tega ne določa tako), drugi se bojijo, da nekateri NCKU razumejo širše, zunaj zakonitega okvira, in ga omenjajo kot nadorgan, kar pa za številne akterje znotraj in zunaj MORS ni sprejemljivo. V okviru NCKU deluje tudi medresorska analitična skupina za krizno upravljanje in vodenje, ki bi lahko prevzela naloge drugih medresorskih skupin, ki se deloma ukvarjajo s krizami.³

Vprašanja različnih organizacijskih kultur ali medosebnih težav sogovorniki v glavnem ne omenjajo, zapiranje v lastne resorje in slabo povezovanje z drugimi akterji pa je navzoče, še posebej med načrtovanjem in pripravami, v odzivanju na krizo pa akterji številne tovrstne težave presežejo, čeprav se med samo akcijo ne da v celoti nadoknaditi zamujenega v prejšnjih fazah kriznega upravljanja in vodenja. Kaže, da bi bilo to lahko v Sloveniji bistveno učinkovitejše in gospodarnejše, če bi imeli ustrezne sistemske in doktrinarne rešitve in če bi skladno z njimi tudi delovali v praksi. Vse to dokazuje tudi omenjeni primer odzivanja na poplave v Železnikih, ki je sicer navzven potekalo dokaj ustrezno, v resnici pa so strokovnjaki opazili vodstvene, poveljevalne in usklajevalne težave.

Namesto zaključka – priporočila in predlogi

Analiza vsebine pravnih dokumentov potrjuje našo izhodiščno podmeno, saj kaže resne pravne nedorečenosti in nedoslednosti, ki ovirajo razvoj učinkovitega kriznega upravljanja in vodenja v naši državi. Še bolj izrazito to velja za strateške in doktrinarne dokumente. Vsaj na prvi pogled se zdi, kakor nakazujejo tudi odgovori sogovornikov, da je pravne ovire v dejanski krizi moč preseči in njim navkljub doseči ustrezno sodelovanje akterjev kriznega upra-

vljanja in vodenja. Vendar pa z improviziranjem med ukrepanjem v krizi ni mogoče v celoti nadomestiti pomanjkljivosti, ki izhajajo iz neenotnega razumevanja konceptov krize, kriznega upravljanja in vodenja ter neusklojenih kriznih priprav. Torej neučinkovitost 'krizne' zakonodaje v dejanski krizi zgolj deloma nadomešča improvizacija akterjev kriznega upravljanja in vodenja. Očitno pa težava ni zgolj v pravni zgradbi in iz nje izpeljanih sistemskih, organizacijskih in posledično usklajevalnih rešitvah, ampak se v pripravah na različne krize soočamo tudi s pomanjkljivo pravno kulturo, torej z nespoštovanjem obstoječih pravil, načel in rešitev in z neizkoriščanjem možnosti, ki jih le-te ponujajo. To še posebej velja za področje usklajevanja delovanja akterjev kriznega upravljanja in vodenja.

Na podlagi analize lahko oblikujemo nekaj priporočil in predlogov, predstavljenih v nadaljevanju:

1. Znotraj sistema nacionalne varnosti, torej med ključnimi akterji kriznega upravljanja in vodenja, v družbenih podsistemih, ki se občasno vključujejo v krizno upravljanje in vodenje, ter v širši strokovni in laični javnosti je treba *širiti spoznanja o spremenjenih sodobnih krizah*. Spodbujati je treba razmišljanje o inovativnih pristopih k odzivanju na zapleteno krizo in razvijati medorganizacijsko sodelovanje in usklajevanje v pripravah na krizo in pri odzivanju nanjo. Prepoznati moramo možnosti nadgrajevanja kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni ravni in tvornega povezovanja z drugimi državami in nadnacionalnimi strukturami na tem področju, kar bo omogočilo operativno povezljivost in učinkovitost ob odzivanju na velike zapletene krize.
2. Vzpostaviti je treba *usklajevalni mehanizem*, ki bo na nacionalni, strateški ravni povezal vse akterje kriznega upravljanja v naši državi ter omogočil prožno, gospodarno in učinkovito odzivanje na zapletene krize. Uveljaviti je treba povezan pristop k odzivanju na različne krize, katerega podlaga naj bo skupna presoja virov ogrožanja, ki vplivajo na varnost države in njenih državljanov. Pri tem je treba uporabiti računalniški model, ki je v Sloveniji že izdelan in omogoča spremljanje in ocenjevanje različnih virov ogrožanja, pri čemer upošteva tudi vlogo akterjev, ki se morajo z njimi ukvarjati.⁴ V tem duhu moramo čimprej sprejeti *novo strategijo nacionalne varnosti Slovenije*, ki bo gradila na dosežkih posameznih resorjev na področju kriznega upravljanja in vodenja ter resorje hkrati povezala v *funkcionalno celoto in več funkcionalnih modulov*, ki se bodo lahko odzivali na krizo glede na njeno vrsto, intenzivnost in obseg.
3. *Urediti moramo konceptualno zmedo* v različnih zakonih, odlokih in uredbah, s čimer bi dosegli poenoteno razlago krize in kriznega upravljanja in vodenja med ključnimi akterji v naši državi. Ob obliko-

³ Značilno je, da NCKU ob odzivanju na poplave v Železnikih septembra 2007 javno sploh niso omenjali kot akterja, medtem ko so ga nekateri reševalci na terenu pogrešali.

⁴ Več o tem v Prezelj, Malešič, Vehovar, Svete, Kopač, Grošelj, 2006.

vanju splošnih zasnov ne smemo zanemariti dejstva, da se različni resorji prednostno ukvarjajo z različnimi krizami. Obstoječe usklajevalne mehanizme je treba organizacijsko umestiti k organom, h katerim spadajo, ter urediti razmerja med različnimi obstoječimi usklajevalnimi mehanizmi in jih povezati v smiselno celoto. Natančno opredeliti vlogo posameznih usklajevalnih mehanizmov v različnih stanjih (Svet za nacionalno varnost in njegov sekretariat, Državni operativni štab obrambe, Nacionalni center za krizno upravljanje in njegova medresorska analitična skupina). Preseči je treba različne poglede akterjev na iste usklajevalne organe, ki jih očitno razumejo, kakor jim ustreza, in razmisliti o sprejetju *zakona o kriznem upravljanju in vodenju* kot krovnem pravnem aktu, ki bi urejal to področje in presegel zatečeno stanje ter omogočil *oblikovanje usklajevalnih teles na nacionalni ravni* (npr. agencija za krizno upravljanje in vodenje kot institucija pri vladi). Pri tem je treba izhajati iz obstoječih struktur kriznega upravljanja in vodenja ter usklajevalnih mehanizmov. To bi bila priložnost, da se v določenih delih sistema nacionalne varnosti preseže sistemsko in organizacijsko stanje, značilno za sistem totalne obrambe, medtem ko so vsebinske spremembe v teh strukturah v veliki meri že izvedene. Poskrbeti je treba za *enoten informacijsko-komunikacijski sistem*, ki bo povezal vse akterje kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni ravni in omogočal nadnacionalne povezave. Pobudo na tem področju mora prevzeti Vlada RS in uveljaviti pristop k spremembam od zgoraj navzdol (*top-down approach*).

4. Nujno je uskladiti uredbe, ki urejajo načrtovanje na obrambnem in vojaškem področju ter na področju notranje varnosti in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (s poudarkom na civilnih krizah). Uveljaviti moramo krizno načrtovanje in na njegovi podlagi izvajati povezano usposabljanje in celovite (simulacijske) vaje po različnih scenarijih, predvidenih v načrtih.

Viri in literatura

1. Beck, U., 1992. Risk Society. London: Sage.
2. Boin, A., Lagadec, P., 2000. Preparing for the Future: Critical Challenges for the Future. Journal of Contingencies and Crisis Management . Vol. 8, No. 4, str. 185–191.
3. Boin, A., t'Hart, P., Stern, E., Sundelius, B., 2005. The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Brandstrom, A., Malešič, M. (eds.), 2004. Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives. Stockholm: CRISMART.
5. Crises to Come: Comments and Findings. Participants: Yehezkel Dror, Patric Lagadec, Boris Porfiriev, Enrico L. (Henry) Quarantelli. Moderators: Uriel Rosenthal, Arjen Boin and Louise K. Comfort. V:

Rosenthal, Uriel, Arjen R. Boin and Louise K. Comfort (2001): Managing Crises: Threats Dilemmas, Opportunities. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.

6. Grizold, A., 2005. Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Grönvall, J., 2000. Managing Crisis in the European Union: The Commission and "Mad Cow" Disease, V: ur: Sundelius B., Stockholm A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Vol.10/2000.
8. Johansson, I., Skoglung, P. (eds.), 1996. Crisis Management at the National Level. Stokholm: OCB.
9. Krizno upravljanje in vodenje (interna analiza), Ljubljana: MORS, 2001.
10. Malešič, M. (ur.), 2004. Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji. Izzivi in priložnosti. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Malešič, M., Hrvatin, Sandra B., Polič M., 2006. Komuniciranje v krizi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ljubljana: URSZR, 2002.
13. Napotnik, D., 2003. Analiza kriznega upravljanja in vodenja v RS, Ljubljana: MORS.
14. Porfiriev, B. and Svedin, L. (eds.), 2002. Crisis Management in Russia. Overcoming Institutional Rigidity and Resource Constraints. Stockholm: CRISMART.
15. Poslovnik Medresorske delovne skupine za sodelovanje Republike Slovenije z Natom in članicami Partnerstva za mir, 2000.
16. Prezelj, I., 2005. Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Prezelj, I., 2006. Svet za nacionalno varnost in Nacionalni center za krizno upravljanje kot ključna varnostna integracijska mehanizma v Republiki Sloveniji. V: Malešič, M. (ur.), 2006. Varnost v postmoderni družbi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Prezelj, I., Malešič, M., Vehovar, V., Svete, U., Kopač, E., Grošel, K., 2006. Model ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti: I. podprojekt: končno raziskovalno poročilo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Obramboslovni raziskovalni center.
19. Quarantelli, E. L., 1996. The Future is not the Past Repeated: Projecting Disasters in the 21st Century from Current Trends. Journal of Contingencies and Crisis Management . Vol. 4, No. 4, str. 228–240.
20. Rosenthal, U., Boin A. R. and Comfort, L. K., 2001. Managing Crises: Threats Dilemmas, Opportunities. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
21. Stern, E. K., 1999. Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach. Stockholm: OCB.

Analizirani pravni, strateški in doktrinarni dokumenti

1. Ustava RS, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06.
2. Zakon o državni upravi, Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05.

3. Zakon o obrambi, Uradni list RS, št. 82/94, 44/97, 87/97, 47/02, 40/04.
4. Zakon o zunanjih zadevah, Uradni list RS, št. 45/01, 78/03.
5. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Uradni list RS, št. 64/94, 28/06.
6. Zakon o policiji, Uradni list RS, št. 49/98, 93/01, 79/03, 50/04, 53/05, 98/05, 78/06.
7. Odlok o svetu za nacionalno varnost, Uradni list RS, št. 135/04, 45/05.
8. Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje, Uradni list RS, št. 9/2006.
9. Uredba o obrambnih načrtih, Uradni list RS, št. 11/04.
10. Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, Uradni list RS, št. 3/02, 17/06.
11. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 56/01.
12. Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, Uradni list RS, št. 89/04.
13. Vojaška doktrina, Vlada RS, 1. junij 2006.
14. Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Uradni list RS, št. 44/02.
15. Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, Vlada RS, 30. maj 2002.
16. Doktrina civilne obrambe, Uradni list RS, št. 56/01.