

OBVLADOVANJE KRIZNIH RAZMER OB NESREČAH NA NIZOZEMSKEM*

UDK 614.8:502.5 (492)

Nizozemska ima sistem obvladovanja kriznih razmer, v okviru katerega je tudi varstvo pred nesrečami.

Varstvo pred nesrečami je predvsem naloga gasilske službe, službe medicinske pomoči in policije, ki ob nesreči delujejo pod operativnim poveljstvom vodje gasilske službe. Administrativno poveljstvo je (odvisno od ravni reševanja) v rokah župana, kraljičinega pooblaščenca ali državne vlade. Ministrstvo za notranje zadeve je odgovorno za organiziranost sistema varstva pred nesrečami in za njegovo uspešno delovanje.

Z obvladovanjem kriznih razmer vlada zagotavlja varovanje najpomembnejših državnih interesov (državni in mednarodni pravni red, varnost ljudi in neovirano gospodarstvo). Ministrstva so odgovorna za obvladovanje kriznih razmer v skladu s svojimi pristojnostmi in za financiranje ukrepov. Pri tem jih vzpodbuja in njihovo delo usklajuje ministrstvo za notranje zadeve. To mora zagotoviti enak pristop vseh ministrstev k reševanju kriznih razmer, ki se morajo dogovoriti o načinu odločanja med krizo, pridobivanju podatkov in pripravi na krizne razmere (usposabljanje in vaje).

V izjemnih razmerah je najpomembnejše pravočasno in strokovno delovanje reševalcev ter odgovornih za obvladovanje kriznih razmer. Obvladovanje kriznih razmer ureja na Nizozemskem sistem, ki vključuje tudi sistem varstva pred nesrečami. Po nizozemski zakonodaji kriza ogroža ali prizadene temeljne vrednote in norme države in družbe, nesreča pa je dogodek, ki ogroža ali prizadene zdravje in življenje veliko ljudi ter uničuje premoženje; za njegovo odpravo je potrebno usklajeno delovanje različnih služb in organizacij. Nizozemska vlada z dejavno politiko pripravlja svoje organe in prebivalstvo na varstvo pred nesrečami in na obvladovanje kriznih razmer.

Dosedanji razvoj obvladovanja kriznih razmer

Do leta 1980 je imela Nizozemska organizacijo civilne obrambe, ki jo je centralistično vodilo ministrstvo za notranje zadeve. Njena izvršilna organizacija – civilna zaščita se delovala po vojaških načelih. V njej so bili profesionalci in vpoklicani državljani. Velika pomanjkljivost te organizacije je bila njena pripravljenost na reševanje samo ene vrste kriznih razmer: vojne in še to predvsem med državami

Varšavskega pakta in NATA. S spreminjanjem razmer in koncem nevarnosti omenjene vojne so se spremenili tudi razlogi za njen obstoj. V sedemdesetih letih so spoznali, da je prebivalstvo treba zavarovati še pred veliko drugimi vrstami nesreč in kriznih razmer. Zato je civilno obrambo nadomestila politika obvladovanja kriznih razmer in varstva pred nesrečami.

Varstvo pred nesrečami

Za organiziranje sistema varstva pred nesrečami ter zagotavljanje čim manjše števila žrtev in materialne škode ob nesreči je odgovoren minister za notranje zadeve. Za ta namen nimajo posebnih služb ali enot. Varstvo pred nesrečami zagotavljajo predvsem tri službe: gasilci, policija in služba medicinske pomoči. Glede na vrsto in obseg nesreče se jim lahko pridružijo tudi druge službe in organizacije, predvsem vojska in vodni odbori, ki so nizozemska posebnost.

Za varstvo pred nesrečami so najprej odgovorne občine; teh je 643. Županu, ki je ob nesreči najvišji poveljnik, pri delu svetujejo predstavniki gasilcev, policije in službe medicinske pomoči. Operativno poveljevanje reševalnim službam in eno-

tam ponavadi prevzame vodja gasilcev v občini, ki mora o delu reševalcev poročati županu.

Kadar nesreča prizadene več občin in poteka reševanje na ravni pokrajine, ostanejo župani prizadetih občin glavni poveljniki na svojih območjih. Izberejo lahko enega od županov, ki bo usklajeval njihovo delo, vendar ta nima večjih pristojnosti od preostalih županov. Operativno poveljstvo v tem primeru prevzame poveljnik pokrajinske gasilske službe.

Nizozemska je razdeljena na pokrajine, v katerih občine skupaj izpolnjujejo nekatere naloge (varstvo pred nesrečami, zdravstvo, varstvo okolja). Tako imajo 40 pokrajin z gasilsko službo (gasilskih pokrajin), 61 pokrajin s službo medicinske pomoči (medicinskih pokrajin), 26 pokrajin s policijo (policijskih pokrajin) itd.

Ob nesreči, za katere obvladovanje so tudi zmožnosti pokrajine nezadostne, se organizira reševanje na ravni province. V državi je 12 provinc, na čelu katerih so kraljičini pooblaščenca. Ti dajejo navodila za ukrepanje županom in prevzamejo tudi operativno vodenje reševalnih akcij.

Varstvo pred nesrečami se lahko zagotavlja tudi na državni ravni. V tem primeru minister za notranje zadeve delovanje vlade usklajuje s pomočjo državnega centra za usklajevanje, ki deluje v okviru ministrstva za notranje zadeve.

* Na podlagi poročila nizozemskega ministra za notranje zadeve o obvladovanju kriznih razmer v državi (julij 1994) in brošure nizozemskega ministrstva za notranje zadeve o obvladovanju kriznih razmer in varstvu pred nesrečami je članek pripravila Jasmina Karba, Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje, Kardeljeva ploščad 26, Ljubljana



Slika 1. Pri varstvu pred nesrečami sodelujejo različne reševalne službe
Figure 1. Different relief services cooperate during the organisation of the disaster control

Službe za varstvo pred nesrečami

Gasilska služba ima pri varstvu pred nesrečami glavno vlogo. Vodja gasilcev je član občinskega vodstva, ki organizira izvrševanje ukrepov na terenu in je za to odgovoren županu. Občinska gasilska služba lahko za pomoč zaprosi pokrajinsko. Gasilske službe pokrajin imajo 61 gasilskih brigad za zahtevnejše operacije. Vsaka brigada je sestavljena iz dveh gasilskih enot in oddelka za podporo; opremljena je za tehnično reševanje in/ali gašenje požarov.

Služba medicinske pomoči je organizirana po pokrajinah. Reševanje žrtev med nesrečo je delo gasilcev, služba medicinske pomoči se vključi pri nujenju prve pomoči in prevozu ranjenih. Medicinsko pomoč na terenu nudijo osebje reševalnih vozil in bolnišnične ekipe zdravnikov in sester, specializiranih za poškodbe. Pri delu jim pomagajo člani Rdečega križa, ki skupaj z bolnišničnimi ekipami sestavljajo t.i. medicinsko kombinacijo. Občinska zdravniška služba določi njihovega vodjo, ki je odgovoren tudi za usklajevanje prevoza ranjenih. Pri tem mu pomaga centrala za prevoze z rešilnimi vozili.

Policija ima ob nesreči veliko nalog. Najpomembnejše so vzpostavitev varnih območij okrog kraja nesreče, vzdrževanje javnega reda in miru ter upravljanje prometa. Usposobljeni so tudi za posebne naloge, npr. identifikacijo mrtvih in boj proti demonstrantom.

Med preostalimi službami in organizacijami, ki lahko sodelujejo pri reševanju ob nesreči, je najpomembnejša vojska. Prispeva material in osebje s posebnimi znanji.

Obvladovanje kriznih razmer

Obvladovanje kriznih razmer pomeni zbir priprav in ukrepov, ki jih vlada izvaja ob sodelovanju drugih ustanov in organizacij. Njihov namen je zagotovi varnost. To pomeni zagotavljanje državnega in mednarodnega pravnega reda, varnosti ljudi in neoviranega gospodarstva. To so hkrati tudi štirje najpomembnejši državni interesi, ki jih vlada v kriznih razmerah varuje s hitrim, odločnim in razmeram prilagojenim ukrepanjem.

Ministrstva so odgovorna za obvladovanje kriznih razmer v skladu s svojimi pristojnostmi in za financiranje ukrepov. Pri tem jih vzpodbuja in njihovo delo usklajuje ministrstvo za notranje zadeve. To mora zagotoviti enak pristop vseh ministrstev k reševanju kriznih razmer. Ministrstva se morajo dogovoriti o načinu odločanja med krizo, pridobivanju podatkov med njo in o pripravah na krizne razmere (usposabljanje in vaje).

Odločanje v kriznih razmerah

V primeru grožnje ali v kriznih razmerah bodo običajne poti in potek odločanja neprimerni in nezadostni. Odločanje mora potekati po vnaprej pripravljeni zasnovi in biti, kolikor je možno, podobno odločanju v normalnih razmerah. Vzpostaviti je treba krizni center. Njegove naloge bodo svetovanje, načrtovanje in usklajevanje ukrepov, sprejemanje odločitev, zbiranje informacij in obveščanje javnosti. Naloge se bodo opravljale na različne načine, odvisno od vrste in razsežnosti kriznih razmer. Razlikujejo tri vrste skupin za odločanje:

1. (ožja) skupina za odločanje se ustanovi, kadar odločitve za obvladovanje kriznih razmer sprejema eno ministrstvo. To lahko k sodelovanju pritegne več uprav in organizacij ter, če je treba, tudi druga ministrstva. Ministrstvo bo izbralo način organiziranja in izvajanja omenjenih nalog ter ustanovilo ministrski krizni center. Sodelovanje z drugimi bo potekalo prek državnega centra za usklajevanje (DCU), ki je hkrati ministrski krizni center za ministrstvo za notranje zadeve.

2. (širša) skupina za odločanje se ustanovi, kadar so krizne razmere take, da zahtevajo sodelovanje več ministrstev. Ta bodo vzpostavila krizni center v enem od ministrstev, saj ustanovitev več kriznih centrov ministrstev ne bi bila primerna za celovito reševanje razmer. Člani skupine za odločanje bodo med sabo izbrali predsednika, odločitve pa sprejemali v skladu s svojimi siceršnjimi pristojnostmi. V ne-

katerih primerih bo za hitro in neposredno reševanje kriznih razmer treba vzpostaviti državni krizni center (DKC). V tem primeru bo DCU deloval kot pomoč in nudil prostore za DKC, ki bo telo odločanja.

3. (najširša) skupina za odločanje bo nadgradnja druge skupine. Ustanovi se, kadar so krizne razmere tako zapletene, da za njihovo obvladovanje ne bo zadoščeval DKC, temveč bo treba vključiti del ali celotni kabinet ministrskega predsednika. V tem primeru bo skupini predsedoval ministrski predsednik ali eden od ministrov. Minister za notranje zadeve bo v vsakem primeru član te skupine zaradi svoje usklajevalne vloge. Skupina za odločanje lahko deluje v prostorih DCU, ki ima v stavbi ministrstva za notranje zadeve tudi rezervne prostore, kjer lahko nudi potrebno opremo in pomoč pri odločanju.

Mednarodno sodelovanje v kriznih razmerah

Tudi za mednarodno sodelovanje velja, da je vsak minister odgovoren za ukrepe v skladu s svojimi pristojnostmi. Nizozemska je sklenila z več državami in organizacijami dogovore o nujenju pomoči, preskrbi s pomembnimi surovinami, izmenjavi znanja in izkušenj o obvladovanju kriznih razmer ter o ukrepih ob industrijski nesreči, ki se lahko razširi čez državne meje. Poleg ministrstva za zunanje zadeve sodelujejo z mednarodnimi organizacijami tudi druga ministrstva.

Nizozemska nudi pomoč ob naravnih nesrečah tudi državam nekdanjega vzhodnega bloka; z njimi sklepa dogovore o sodelovanju.

Svojo zakonodajo za krizne razmere dopolnjuje v skladu s smernicami Evropske unije. Sodeluje tudi v NATU, ki svojo vojaško vlogo prilagaja novonastalim političnim razmeram in preučuje posledice, ki jih imajo na civilno-vojaška razmerja.

Ukrepi za zagotavljanje varnosti

Za vzajemno sodelovanje odgovornih pri varstvu pred nesrečami in obvladovanju kriznih razmer na različnih ravneh uporabljajo skupno zasnovo, imenovano veriga ukrepov za zagotavljanje varnosti. Členi te verige so ukrepi pred nesrečo, preventivni ukrepi, priprave na ukrepanje ob nesreči, ukrepanje ob in po njej.

Ukrepi pred nesrečo naj preprečijo oz. zmanjšajo možnosti za nastanek nesreče. Pri tem ima največjo vlogo država, ki

naj poskrbi za gradnjo industrijskih con, železniških prog in avtomobilskih cest na najmanj ogroženih območjih in na način, da se nesreča ne bo zgodila, hkrati pa naj pri gradnji vnaprej določi pogoje za nemoteno reševanje ob nesreči.

Preventivni ukrepi morajo zagotavljati, da se zaradi ogroženosti ne bo zgodila nesreča (graditev vodnih pregrad), in zmanjševati posledice nesreče (postavitve sistema opozarjanja v tovarnah z nevarnimi snovmi).

Priprave na ukrepanje ob nesreči sestavljajo na eni strani načrtovanje ukrepov, usposabljanje in urjenje ter obveščanje javnosti, na drugi pa opremljanje centra za usklajevanje ukrepov ob nesreči in vgradnja sistema za alarmiranje sodelujočih služb in organizacij.

V gosto naseljeni državi z visoko stopnjo industrializacije se je treba zavedati možnosti nesreč in kriz. Zakon predvideva tri vrste načrtov: občinski načrt pomoči ob nesreči (za pomoč županu vsebuje organizacijski diagram, načrt opozarjanja in delitev odgovornosti), občinski načrt obvladovanja nesreče (scenarij praktičnih ukrepov) in načrt usklajevanja ukrepov za province (kot pomoč kraljičinim pooblaščenecem vsebuje seznam služb in organizacij v provinci in zunaj nje, ki so na voljo za reševanje).

Pri usposabljanju in urjenju sodelujejo poleg reševalnih služb tudi predstavniki oblasti. Usposabljanje poteka najprej za posamezne vrste reševanj, nato se pripravijo vaje, na katerih sodelujejo predstavniki različnih področij reševanja. Pomembne so ocene vaj, ki kažejo na stopnjo kakovosti varstva pred nesrečami in omogočajo odpravo pomanjklivosti.

Naloga vlade je obveščanje in poučevanje javnosti. Prizadeva si povečati vednost javnosti o ogroženosti in za ta namen pripravlja vladne objave in propagandne akcije. Obveščanje ob nesreči se začne z opozarjanjem (vzpostavili so sistem siren, ki bo do konca leta 1996 začel delovati po vsej državi), med nesrečo pa bodo oblasti zagotovile obveščanje javnosti in predstavnikov sredstev obveščanja (vzpostavitev telefonskih zvez za podrobne podatke o nesreči, tiskovne konference).

Ukrepi ob nesreči rešujejo razmere, nastale ob njej (evakuacija s prizadetih območij, odvajanje vode s poplavljenih območij, popravilne vodnih jezov, varovanje pomembnih objektov in naprav, vzpostavitev alternativnega sistema prevoza itd.).

Ukrepi po nesreči so usmerjeni k čim hitrejši vzpostavitvi vsakdanjega življenja (skrb za žrtve nesreč in reševalce, odstranitev ruševin, popravilo cest in napeljav, ocena in nadomestilo škode).

Sklep

Na poti v 21. stoletje si bo nizozemsko ministrstvo za notranje zadeve s sodelovanjem vseh vpletenih še naprej prizadevalo izboljšati kakovost obvladovanja kriznih razmer in varstva pred nesrečami. Redna usposabljanja bodo zagotovila pripravljenost oblasti in reševalnih služb za primerno ukrepanje med krizo ali nesrečo. Nadaljnja priprava scenarijev ukrepov bo pomagala pri predvidevanju ukrepov ob nesrečah. Tudi ob nenadni in nepričakovani nesreči ali krizi bodo vsi vpleteni optimalno pripravljeni.

Najpomembnejše pa kljub prizadevanjem za pripravljenost ostaja tako preventivno ukrepanje, da nesreč in kriznih razmer sploh ne bo.

Crisis Management and Disaster Control in the Netherlands

In the Netherlands crisis management is a covering concept and disaster controlling is implemented within this concept.

The Dutch system of crisis management and disaster controlling is based on the administrative division of responsibilities. There is no special standby service for disaster control. Implementation is in the hands of the regular emergency services: the fire service, police, medical service and other services, who work closely together. The Minister of the Interior is responsible for the organisation of disaster control and adequate response to disasters.

Crisis management is the body of measures and provisions undertaken by the government in cooperation with other organisations with a view to guaranteeing safety in a broad sense (national and international legal order, public and economic security) during emergencies. Individual ministries have the responsibility to manage the crises within their particular fields. The Ministry of the Interior fulfills a supporting and coordinating role. It must ensure that other ministries have a uniform approach to crises. Agreements should be reached with ministries about decision-making, supply of information and preparations for crisis management through training and practice.