

O RAZVOJU ŠVICARSKE CIVILNE ZAŠČITE*

Bojan Ušeničnik*

UDK 355.58 (494)

Februarja lani je Zvezni svet švicarske federacije poslal Zvezni skupščini v razpravo poročilo o organizaciji in dejavnosti civilne zaščite s predlogom smernic za razvoj civilne zaščite Švice. V smernicah, ki so sestavni del poročila, je opredeljen organizacijski ustroj civilne zaščite, pristojnosti zveznih in kantonalnih oblasti ter organov lokalne samouprave, opredeljena pa so tudi načela njenega delovanja, financiranje in druga vprašanja.

Smernice se opirajo na novo oceno varnostnopolitičnih razmer v Evropi in v svetu, ki jo je podal Zvezni svet in ki v enaki meri velja za švicarsko armado kot za civilno zaščito.

Pri opredeljevanju organiziranosti in nalog civilne zaščite je Zvezni svet izhajal iz naslednjih ciljev in usmeritev švicarske varnostne politike: mir v svobodi in neodvisnosti, zagotavljanje svobode delovanja, zaščita prebivalcev in njihovih življenjskih razmer, varovanje ozemlja države in prispevek k mednarodni stabilnosti, zlasti v Evropi. Zvezni svet predlaga, da se glede na varnostnopolitične razmere v Evropi ter omenjene cilje in usmeritve švicarske varnostne politike civilni zaščiti naložita dve enakovredni nalogi – zaščita in reševanje ljudi in imetja

v primeru vojaških spopadov ter zaščita, reševanje in pomoč ob naravnih in civilizacijsko pogojenih nesrečah in v drugih izjemnih razmerah. Obvladovanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč dobiva torej enak pomen kot obvladovanje nevarnosti, povezanih z vojaškopoličnimi razmerami. Seveda pa je treba ob tem omeniti, da iz smernic izhaja, da se pri načrtovanju zaščitnih ukrepov še naprej upošteva, da bi bila Švica nekoč lahko vpletena v vojaško dogajanje in drugo obliko množičnega nasilja. Pred temi nevarnostmi naj bi švicarska civilna zaščita omogočala kar največjo možno zaščito prebivalstva in materialnih dobrin. V smernicah razvoja civilne zaščite je tudi poudarjeno, da bo Zvezna vlada predvidene spremembe, ki izhajajo iz nove

varnostnopolitične ocene, sprejemala postopno, zato da se ne bi zmanjšali stabilnost in učinkovitost obstoječega sistema civilne zaščite.

Poročilo in smernice so sicer v prvi vrsti namenjene Zvezni skupščini, vendar pa Zvezni svet pričakuje, da se bodo v njihovo obravnavo aktivno vključevale vse občine glede na to, da so glavne nosilke civilne zaščite.

Spremembe ocen o vojaški nevarnosti

Zvezni svet v svojem poročilu ocenjuje pozitivne in negativne razvojne smeri v Evropi in širše, ki vplivajo na varnost Švice, pri čemer se omejuje zlasti na tiste vidike, ki so pomembni za civilno zaščito. Zvezni svet opozarja, da je nadaljnji razvoj varnostnopolitičnih razmer v Evropi in v svetu težko napovedovati, zlasti ker obstaja med starimi strukturami in novimi inštitucijami še vedno povezava in je njihovo vzajemno učinkovanje na družbene spremembe precej nepregledno. Več desetletij stara razmerja sil se podirajo, ustvarjajo pa se nova razmerja in napetosti. Namesto dvoblokovskega sveta se oblikuje nov sistem, za katerega je značilnih več centrov moči.

Z razpadom strateški vojaških zvez so se bistveno zmanjšale možnosti vojaškega napada. Čas, v katerem lahko pride do regionalnih oboroženih spopadov, se je podaljšal na nekaj mesecev, možnost, da bi prišlo do vojaških spopadov širših razsežnosti v Zahodni Evropi, pa so po njegovem mnenju minimalne. Dosedanje sporazumevanje v zvezi z razoroževanjem in nadzorom nad oboroževanjem je bistveno zmanjšalo količino jedrskega in konvencionalnega orožja na tem območju, vendar pa je učinek teh sporazumov omejen glede na dejstvo, da se z njimi ureja predvsem količina orožja, ne pa tudi njegova kakovost.

Nova varnostna ureditev, ki se oblikuje v Evropi, sledi dvema ciljema. V prvi vrsti naj bi preprečevala konflikte. Kadar pred-

DELOVNO PODROČJE	GROBA RAZČLENITEV	PODROBNEJŠA RAZČLENITEV
VODENJE	VODSTVO (ŠTABI)	– vodstvo organizacije CZ (OCZ) – vodstvo za CZ sektorje
	ŠTABNE SLUŽBE	– služba za obveščanje – služba za posredovanje – služba za jedrsko in kemično zaščito
ZAŠČITA	SLUŽBE ZA ZAŠČITO	– služba za zaščito prebivalstva
		– služba za oskrbo prebivalstva – služba za zaščito kulturnih dobrin
POMOČ	SLUŽBE ZA POMOČ	– reševalne službe – sanitarna služba
LOGISTIKA	SLUŽBE ZA LOGISTIKO	– preskrbovalne službe – službe za objekte in prevoze

Preglednica 1. Predlog organizacijske sestave civilne zaščite po novih smernicah razvoja civilne zaščite.

* Republiška uprava za zaščito in reševanje, Ministrstvo za obrambo, Kardeljeva ploščad 26, Ljubljana.

224 videni mehanizmi reševanja konfliktov odpovedo, pa naj bi se vzpostavili še drugi instrumenti, s katerimi bi bilo mogoče v spore tudi aktivno poseči. Nosilci nove evropske varnostne ureditve naj bi bili Severnoatlantska zveza (NATO), Evropska skupnost (ES) ter Konferenca za evropsko varnost in sodelovanje (KEVS).

Prebivalstvo in materialne dobrine pa ne ogrožajo le nevarnosti, povezane z vojaškimi spopadi in drugimi oblikami množičnega nasilja, ki izvirajo iz medsebojnih razmerij političnih sil. Med dejavnike, ki ogrožajo varnost prebivalstva in materialnih dobrin, se vse višje uvrščajo naravne in civilizacijsko pogojene nesreče. V Švici se zaradi industrijskega razvoja povečuje število virov nesreč, večja pa se tudi ranljivost družbenega sistema in zahtevnost zaščite in reševanja. Veliki katastrofi v Černobilu in Bhopalu pa tudi požar v kraju Schweizerhalle so med prebivalstvom vzbudili strah in zaskrbljenost. Vse to kaže, da bodo vprašanja zaščite prebivalstva in materialnih dobrin na prvem mestu med izzivi švicarske države.

Švicarska družba je tako pred novimi izzivi, s katerimi se namerava spoprijeti z vsemi sredstvi, ki jih ima na voljo njena politika.

VODSTVA	ca. 52 000	ca. 13,5 %
ZAŠČITA		
– služba za zaščito prebivalstva	ca. 116 000	ca. 31,0 %
– služba za oskrbo	ca. 20 000	ca. 5,0 %
–služba za zaščito kulturnih dobrin	ca. 4 000	ca. 1,0 %
POMOČ		
– reševalna služba	ca. 90 000	ca. 23,5 %
– sanitarna služba	ca. 60 000	ca. 16,0 %
LOGISTIKA	ca. 38 000	ca. 10,0 %
SKUPAJ	ca. 380 000	100,0 %
VSEH SKUPAJ	ca. 5,5 % vseh prebivalcev	

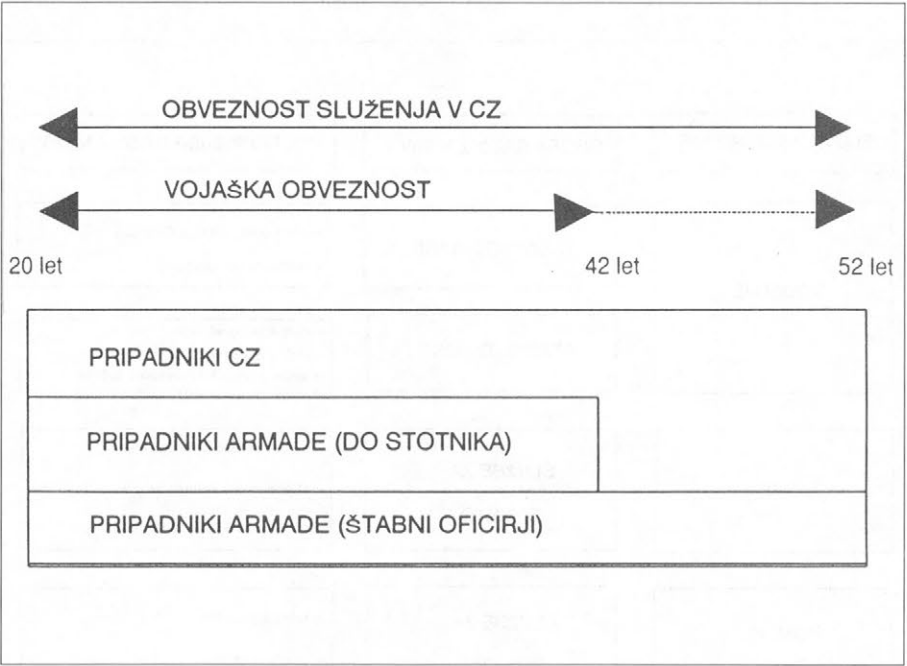
Naloge in aktivnosti civilne zaščite

Zvezni svet meni, da je treba vztrajati pri prvobitni in glavni nalogi civilne zaščite. Po načelu »Preprečevati je bolje kot zdraviti« mora biti zaščita prebivalstva tudi v prihodnje ena izmed osrednjih nalog civilne zaščite. To nalogo lahko po njegovem mnenju opravi le civilna zaščita. Tej nalogi naj se glede na dopolnjene varnostne ocene doda še nova. Civilna zaščita mora kot primarno sredstvo občin po načelu »enostavno, hitro in združeno« skupaj z za to predvidenimi službami v pripravljenosti zagotavljati tudi zaščito, reševanje in pomoč ob naravnih in civilizacijsko pogojenih nesrečah. Na ta način bi civilna zaščita prispevala svoj delež k prizadevanjem organov civilne oblasti, da v najkrajšem možnem času obvladajo vse nevarnosti, ki ogrožajo civilno prebivalstvo in materialne dobrine.

Tako naj civilna zaščita kot sredstvo civilnih oblasti:

- sprejema potrebne ukrepe za zaščito, reševanje in skrb za prebivalstvo v primeru oboroženih spopadov,
- skupaj z za to predvidenimi službami pomaga ob naravnih in civilizacijskih pogojenih nesrečah,
- sprejema potrebne ukrepe za zaščito kulturnih dobrin v primeru oboroženih spopadov,

Preglednica 2. Predvidena razporeditev pripadnikov civilne zaščite po posameznih sestavinah.

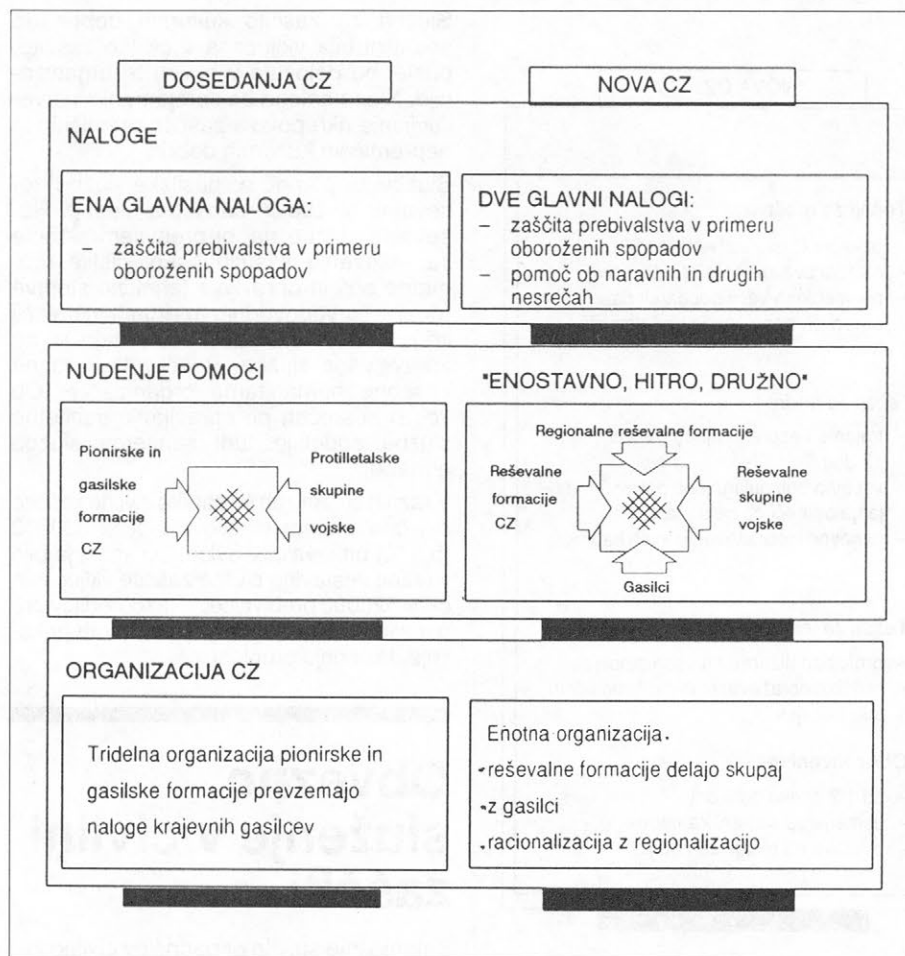


Preglednica 3. Trajanje obveznega služenja v civilni zaščiti in vojaške obveznosti.

- skupaj z reševalnimi in drugimi organizacijami, ki pomagajo ob naravnih in drugih katastrofah, izvaja akcije prek meja v regionalnih okvirih.
- Prva in druga naloga se obravnavata kot prednostni in enakovredni. To je novost, saj je bila do sedaj v ospredju predvsem zaščita prebivalstva in oboroženih spopadov. Tretja naloga sama po sebi ni nova,

novost je le v tem, da je dodeljena civilni zaščiti. Četrta naloga je izraz evropskih prizadevanj po integraciji in sodelovanju na področju zaščite prebivalstva, kakor tudi pomoči ob naravnih in drugih nesrečah prek meja.

V oboroženih spopadih civilna zaščita sodeluje v obliki aktivne službe kot sredstvo celovite obrambe. V zaščito in reše-



vanje se vključi po odločitvi Zvezne vlade. Izjemoma lahko o tem odločajo tudi kantonalne vlade. Vpoklic v aktivno službo se opravi z delnim ali splošnim vpoklicem. Občine pa s tem namenom organizirajo in izvajajo enotne priprave po navodilih zveznih organov. Civilna zaščita je po aktiviranju sposobna zaščititi prebivalstvo in kulturne dobrine v dveh dneh, obsežna zaščita pa je možna v šestih dneh. Po tem ko je v civilni zaščiti vzpostavljeno stanje pripravljenosti, so enote civilne zaščite sposobne za takojšnje intervencije.

Ob naravnih in drugih nesrečah se civilna zaščita vključuje v akcije zaščite in reševanja na podlagi odločitev občinskih in kantonalnih oblasti. V teh primerih civilna zaščita deluje po načelu »enostavno, hitro, skupno«. Od nesreče do sprejemanja in uveljavljanja zaščitnih in drugih ukrepov preteče od nekaj minut do nekaj dni. Vodilno osebje se ob nesreči lahko angažira že v eni uri, reševalne formacije v šestih urah, preostale sile pa v 24 do 36 urah.

Zaščita prebivalstva

Cilj zaščite prebivalstva ob vojaških spopadih in drugih katastrofah je preživetje čim večjega števila ljudi. V pripravah za zaščito prebivalstva se uporablja vodilno načelo, da je preventivna zaščita ljudi najbolj učinkovit ukrep.

Ob vojaških spopadih naj bi se uveljavljali zlasti naslednji zaščitni ukrepi:

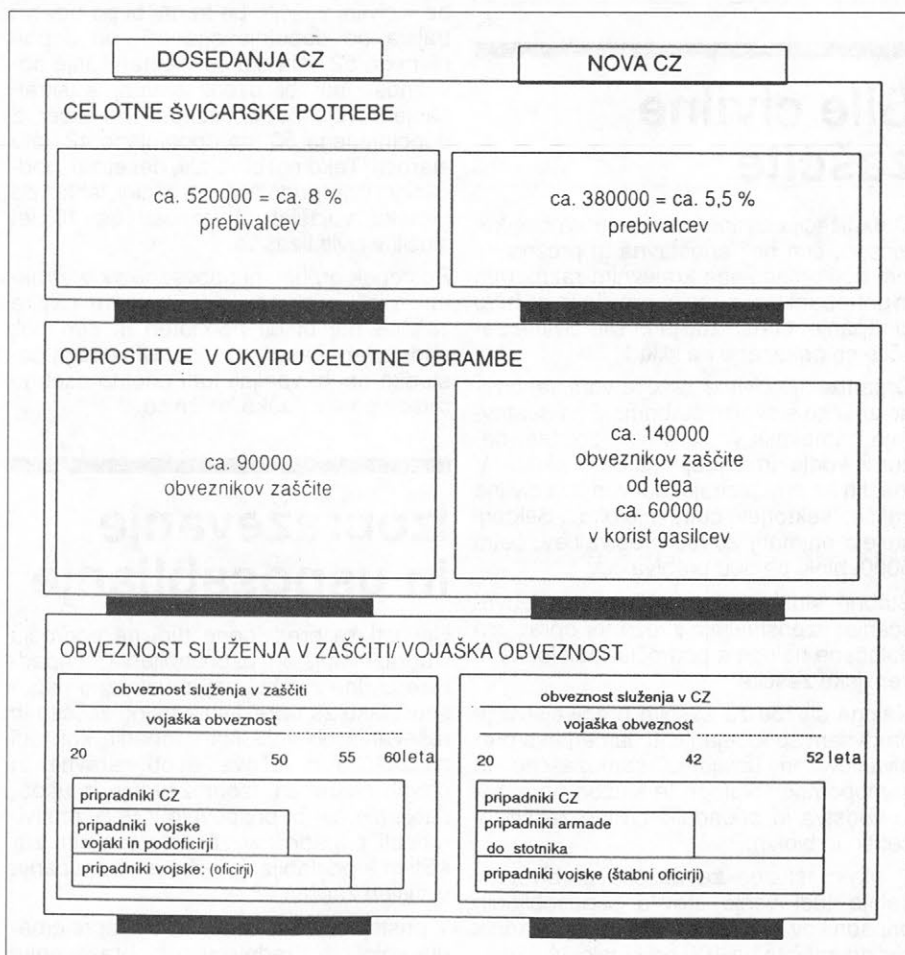
- alarmiranje prebivalstva,
- priprava zaklonišč,
- preventivno bivanje v zakloniščih,
- daljše bivanje v zakloniščih s prekinitvami, odvisno od situacije.

Zaklonišča imajo v švicarskem sistemu zaščite poseben pomen. Zaradi pravice do enake možnosti zaščite mora imeti vsak prebivalec Švice v bližini svojega prebivališča zagotovljeno zakloniščno mesto. Zaklonišča morajo biti zaradi opravljanja gospodarskih dejavnosti zgrajena tudi za zaščito zaposlenega osebja v tovarnah in drugih delovnih organizacijah. Evakuaciji prebivalstva se ne daje večjega pomena; večje evakuacije prebivalstva v vojni po teh smernicah sploh ne pridejo v poštev.

Ob naravnih in drugih nesrečah naj bi bilo težišče predvsem na:

- zaščiti v hiši,
- zaščiti v kletih,
- zaščiti v pripravljenih zaščitnih prostorih ter
- evakuaciji prebivalcev na manjših območjih.

Pri izvajanju vseh teh zaščitnih ukrepov mora neposredno sodelovati tudi prebivalstvo, ki nosi pomemben del odgovornosti.



DOSEDANJA CZ	NOVA CZ
IZOBRAŽEVANJE	
Tečaji za moštva - rezporeditveni raport - uvajalni tečajji (5 dni) Vaje - 2 do 4 dni	Tečajji za moštva - obvezni razporeditveni raport - različni uvajalni tečajji (2 do 5 dni) - pri vsebinah večji poudarek dan pomoči ob nesrečah in prvi pomoči Tečajji za kadre - trajanje nespremenjeno (največ 12 dni) - vsebino bolj prilagojene potrebam dajanja pomoči ob nesrečah - osnovno izobraževanje vseh kadrov Tečajji za inštruktorje - profesionalizacija na vseh stopnjah - boljše izobraževanje neprofesionalnih inštruktorjev Obnovitveni tečajji - od 1/2 dneva do 6 dni - usmerjanje s strani kantonov - priprava na tečaje za kadre

Reševanje in pomoč

Medtem ko je civilna zaščita edini nosilec zaščite prebivalstva, je pri reševanju in dajanju pomoči le eden izmed dejavnikov, ki jih imajo oblasti na razpolago za ta namen. Pri reševanju in dajanju pomoči civilna zaščita pod vodstvom oblasti sodeluje skupaj z drugimi organizacijami, zlasti z gasilci, komunalnimi službami, javno zdravstveno službo, reševalnimi enotami švicarske armade in drugimi. Pri reševanju in pomoči torej civilna zaščita dopolnjuje razpoložljiva sredstva, ne more pa jih nadomestiti. Pri tem naj bi se upoštevalo načelo, da je treba organizacijo in druge strukture, ki obstajajo v normalnih razmerah, v največji možni veri ohraniti tudi za potrebe zaščite in reševanje v vojni ter ob naravnih in drugih nesrečah.

Osnovni nosilec civilne zaščite ostaja še naprej občina, ki je v prvi vrsti pristojna za zaščito svojih prebivalcev in kulturnih dobrin, za reševanje in pomoč ter za zavarovanje celotne tehnične infrastrukture. Razporeditev pristojnosti v prid občine omogoča prožno organizacijo ter krajevnim razmeram primerne in učinkovite rešitve, hkrati pa spodbuja tudi soodgovornost prebivalcev za zaščito in reševanje.

Sile civilne zaščite

Organizacija civilne zaščite mora biti, kot rečeno, čim bolj enostavna in prožna, tj. čim bolj prilagojena krajevnim razmeram in potrebam ter vedno pripravljena za hitro ukrepanje. Organizacija in sile civilne zaščite so prikazane na sliki 1.

Organizacijo civilne zaščite vodi šef civilne zaščite s svojim štabom, ki ga sestavljajo namestnik vodje civilne zaščite, dežurni vodja in osebje štabnih služb. V mestih se organizirajo tudi vodstva civilne zaščite sektorjev, četrti in blokov. Sektorji štejejo najmanj 20000 prebivalcev, četrti 5000, bloki pa 500 prebivalcev.

Štabne službe so zadolžene za obveščanje, vzpostavljajo zveze ter opravljajo določene naloge s področja radiološke in kemijske zaščite.

Naloga službe za zaščito prebivalstva je predvsem spodbujanje in usmerjanje prebivalcev pri izvajanju samozaščite in samopomoči. Naloge te službe opravlja vovodstva in pripadniki civilne zaščite v četrtih in blokih.

V okviru službe za zaščito prebivalcev deluje tudi večje število usposobljenih pripadnikov civilne zaščite (en pripadnik civilne zaščite na 100 prebivalcev).

Služba za zaščito kulturnih dobrin do sedaj ni bila vključena v civilno zaščito, poslej bo delovala v okviru te organizacije. Njena naloga bo sprejemanje in uveljavljanje ukrepov za zaščito premičnih in nepremičnih kulturnih dobrin.

Službe za pomoč so gasilske službe, reševalne službe in sanitetna služba. Reševalne službe naj bi predvsem skrbele za reševanje zasutih oseb, čistile prometne poti in opravljale tehnične storitve (popravlilo vodovodnih in drugih inštalacij itd.). Sanitetno službo sestavljajo javna zdravstvena služba, Rdeči križ in razne zasebne humanitarne organizacije. Ob večjih nesrečah pri opravljanju sanitetne službe sodeluje tudi sanitetna služba armade.

V raznih strukturah švicarske civilne zaščite naj bi v prihodnje delovalo okoli 380000 (5,5 %) prebivalcev Švice. Do sedaj je bilo v razne sestavine civilne zaščite vključenih okoli 520000 prebivalcev. Razporeditev pripadnikov po posameznih strukturah prikazuje naslednja preglednica.

Obvezno služenje v civilni zaščiti

Zmanjšanje števila pripadnikov civilne zaščite omogoča skrajšanje obvezne službe v civilni zaščiti. Le-ta naj bi po novem trajala od dopolnjenega 20. do dopolnjenega 52. leta starosti. Zmanjšanje obveznosti naj bi uvedli skupaj s skrajšanjem vojaške obveznosti, in sicer z dopolnjenega 50. na dopolnjeno 42. leto starosti. Tako naj bi vojaki, desetniiki, podoficirji, višji podoficirji in oficirji lahko po preteku vojaške obveznosti še 10 let služili v civilni zaščiti.

Postopek prehajanja obveznikov iz struktur vojaške obrambe v strukture civilne zaščite naj bi bil poenoten in čim bolj enostaven. Zaradi poenostavitve tega postopka naj bi vpeljali tudi enotno osebno izkaznico – vojaško knjižnico.

Izobraževanje in usposabljanje

Novosti so predvidene tudi na področju izobraževanja in usposabljanja. Pripadnike civilne zaščite naj bi ustrezno usposobili tako za opravljanje nalog zaščite in reševanja ob vojaških spopadih kot tudi za zaščito in reševanje ob naravnih in drugih nesrečah. Izobraževanje in usposabljanje naj bi prispevalo k večji motiviranosti pripadnikov za delo v civilni zaščiti in k poglobljanju njihovega zaupanja v civilno zaščito.

V pristojnosti Zveze naj bi bilo sprejemanje splošnih predpisov o izobraževanju,

izdelava programov, učbenikov in drugih pogojev za izvajanje izobraževanja, izobraževanje višjega kadra (vodij civilne zaštite, vodij sektorjev, dežurnih vodij itd.) ter izobraževanje inštruktorjev. V pristojnosti kantonov naj bi bilo sprejemanje posebnih predpisov o izobraževanju, izvajanje dopolnilnega usposabljanja, izobraževanje srednjega kadra (vodij civilne zaštite četrti, blokov in enot) ter izobraževanje honorarnih inštruktorjev. V pristojnosti občin pa naj bi bilo izobraževanje nižjega kadra, pripadnikov enot ter dopolnilno usposabljanje pripadnikov enot in drugih formacij.

Razporejanje obveznikov civilne zaštite na posamezne dolžnosti naj bi potekalo na podlagi raporta v skladu z načelom »prave ljudi na pravo mesto«. Vsi, ki so na novo razporejeni na dolžnosti v civilni zaščiti, morajo opraviti uvodni tečaj, ki ne sme trajati dlje od pet dni in mora biti prilagojen njihovemu civilnemu in vojaškemu predznanju. Uvodni tečaj zajema splošna načela organizacije in delovanja civilne zaštite in posebne teme v skladu z razporeditvijo oziroma naloga mi udeležencev tečajev v okviru civilne zaštite.

Vodstveno osebje se mora udeležiti kadrovskega tečaja (vrsta tečaja je odvisna od čina), ki trajajo največ 12 dni. Namenjeni so strokovnemu izobraževanju, izobraževanju za vodenje in usposabljanje drugih. Kdor že ima ustrezno predznanje s civilnega in vojaškega pod-

ročja, se lahko izobražuje po skrajšanih programih.

Vodstveno osebje se lahko na vsaka štiri leta pokliče na nadaljevalne tečaje, ki smejo trajati največ 12 dni.

Uresničevanje smernic

Smernice za razvoj civilne zaštite naj bi uresničili v treh fazah:

- do leta 1994 naj bi se odpovedali izobraževanju določenih (starejših) letnikov pripadnikov, sprejeli naj bi predpise za posamezna področja, npr. za zaščito v podjetjih, izobraževanje za prehodno obdobje, prilagodili izobraževanje kadrov na zvezni ravni, zagotovili postopen prehod vojaških obveznikov iz armade v civilno zaščito, izpeljali spremembe na področju gasilstva itd.;
- do leta 1995 naj bi izpeljali prehod na novo organizacijo civilne zaštite in odpustili vse pripadnike civilne zaštite, ki so dopolnili 52 let;
- po letu 1996 naj bi v celoti izpeljali reformo na področju izobraževanja in usposabljanja, prilagodili sistem razvojnega načrtovanja ter sistem načrtovanja delovanja civilne zaštite.

Pregled bistvenih novosti švicarske civilne zaštite

Primerjalni pregled rešitev dosedanje in bodoče organiziranosti švicarske civilne zaštite je prikazan v naslednji preglednici.



DOSEDANJA CZ

NOVA CZ

GRADITEV ZAŠČITNIH OBJEKTOV

Poudarek:

graditev zaklonišč

Stopnja zaštite 1 bar, delno 3 bare

Poudarek:

- zapolnitev obstoječih lukenj
- vzdrževanje zaklonišč

Nove obveznosti graditve zaklonišč

Prilagajanje zaščitnih naprav

Zmanjšanje stopnje zaštite na 1 bar