

ODZIVANJE NA KOMPLESNO VARNOSTNO KRIZO V SLOVENIJI: NORMA, STRUKTURA IN FUNKCIJA¹

Povzetek: Članek temelji na predpostavki, da sodobne varnostne krize vse izraziteje označujejo količinska rast in pomembne kakovostne spremembe, ki se kažejo v endemičnosti kriz, njihovi sestavljenosti, trajnosti in zapletenosti. Težnja velikih sodobnih kriz je učinkovanje prek nacionalnih meja, širjenje z enega družbenega področja na drugo ter povezovanje z obstoječimi družbenimi problemi, ki jih dodatno zaostrujejo. Spreminjajoče se razsežnosti sodobnih kriz imajo neposreden vpliv na krizno upravljanje in vodenje. Njegove konvencionalne organizacijske in koordinacijske oblike niso več ustrezne, potreben je nov premislek o politiki in zmogljivostih odzivanja na krizo, premislek, ki bo upošteval nacionalno in mednarodno raven 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 vzpostavljenih ustreznih koordinacij med njimi, torej na nacionalni, strateški ravni. Članek je sestavljen iz kratkega teoretičnega premisleka o krizi in kriznem upravljanju, rezultatov analize pravne zgradbe, ki ureja obravnavano področje v Sloveniji, subjektivnega pogleda upravljalvske strukture na krizno upravljanje in vodenje ter sklepnih ugotovitev.

Ključni pojmi: kriza, krizno upravljanje in vodenje, kompleksnost krize, pravna zgradba, akterji kriznega upravljanja in vodenja, koordiniranje odzivanja na krizo

* Dr. Marjan Malešič, redni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

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 ključnim raziskovalcem (dr. Iztok Prezelj, dr. Uroš Svete, dr. Klemen Grošelj, mag. Erik Kopač in dr. Jelena Juvan) ter sodelavcem (dr. Barbara Rajgelj, dr. Igor Kotnik, Janez Krušič in Miran Fabijanič) za opravljeno delo pri projektu.

Uvod

Znanstveniki, ki preučujejo sodobne krize (Yehezkel Dror, Patrick Lagarde, Boris Porfiriev, Enrico L. Henry Quarantelli, Uriel Rosenthal, Arjen Boin, Paul t'Hart, Bengt Sundelius, Eric Stern in drugi), se strinjajo, da se ta fenomen spreminja, tako v količinskem kot v kakovostnem smislu. Po njihovem mnenju lahko v prihodnje pričakujemo povečanje števila kriz (*quantum jump*), njihove značilnosti pa bodo *endemičnost* (krize bodo logično nasprotje vse bolj kompleksnih sistemov, ki zaradi tehnoloških, finančnih ali političnih razlogov ne morejo dosegati visokih varnostnih zahtev in pričakovanj), *sestavljenost* (krize bodo sestavljene iz več kombinacij kriznih dogodkov, ki nas bodo silili v premislek o naših prednostnih nalogah) in *neprekinjenost* (krize bodo predstavljale začaran krog, ki bo 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, kot 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 uničujočim potencialom. Porfiriev (2001) meni, da bodo oznake prihodnjih kriz naraščajoča *heterogenost*, *kompleksnost 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) pa 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 čisto »novega« ali »modernega« koncepta 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 prirojena značilnost družbe, hkrati pa bodo njihove posledice precej konvencionalne: še vedno jih bomo opredeljevali v smislu žrtev, škode, ogroženosti, nujnosti, negotovosti, stresa in odločevalskih dilem.

Induktivni način razmišljanja nas pripelje do nekaj *silnic ali kritičnih trendov*, ki bodo vplivali na pojav in razvoj prihodnjih kriz, pri čemer krizo razumemo kot situacijo, v kateri so ogrožene temeljne družbene vrednote, norme in strukture, v kateri je čas za odločanje omejen in ki prinaša negotovost, stres, pogosto tudi presenečenje (prim. Malešič, 2004: 11–12). Te silnice in trendi so predvsem *transnacionalnost*, *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 ilustrirajo 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 celoten kontekst svetovnega razvoja podvržen temeljitim spremembam na področju *tehnologije*, znanja, strateškega upravljanja idr., kar privede do »verižnih kriz« (*chains of crises*), pri čemer njihova dinamika ni več zgolj v smeri lokalno-globalno, ampak vse bolj v smeri *globalno-lokalno*. To pomeni, da se ne bomo več soočali zgolj z vprašanjem, kako lokalne krize preraščajo v regionalne, nacionalne in celo globalne, ampak vse bolj z vprašanjem, kako globalni procesi na omenjenih področjih vplivajo na pojav kriznih situacij v lokalnem okolju.

Vlogo množičnih medijev v krizi nekateri avtorji ponazorijo z izrazom medijizacija (*mediation*), 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. Mediji prinesejo v domove, posebno prek televizije, subjektivno obliko krize, ki se lahko giblje v spektru od senzacionalizma do samocenzure. V tem spektru je ključno razmerje med tistim, kar se med krizo dejansko dogaja, in tistim, kar mediji prinašajo odločevalcem, kriznim delavcem, prizadetim ljudem in javnosti. Ali kot pravi Quarantelli (1996: 232), medijizacija ni najbolj skladna s tradicionalno definicijo krize, ki jo merimo z objektivnimi pokazatelji (število ponesrečenih in materialna škoda), ampak je bolj skladna z novejšim razumevanjem krize kot skrajnega kolektivnega stresa.²

Spreminjajoče se razsežnosti sodobnih kriz imajo neposredne implikacije na krizno upravljanje in vodenje, ki ga opredelimo kot oblikovanje postopkov, dogovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize in ki obsega organizacijo, priprave, ukrepe ter razporeditev virov za njeno obvladovanje (Malešič, 2004: 14). Administrativni repertoar preventivnih in intervencijskih strategij ni primeren za značaj sedanjih in prihodnjih kriz, katerih značilnost sta oziroma bosta predvsem kompleksnost in soodvisnost. Konvencionalne organizacijske oblike koordiniranja 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, več kot opazen (Rosenthal, Boin & Comfort, 2001: 13–14). Poleg tega povečana politizacija sodobnih kriz pred upravljavce krize prinaša večje zahteve in nove načine razmišljanja. Številni znanstveniki se strinjajo, da so orodja, ki jih imamo na voljo ob odzivanju na krizo, tudi sama v krizi. Rutinske načine odločanja in političnega procesa v

² Več o vlogi množičnih medijev v krizi in kriznem komuniciranju nasploh v Malešič, B. Hrvatin in Polič (2006).

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 kompleksnost sodobnih kriz, nujnost mednarodnega sodelovanja pri soočanju z njimi in potrebo po nadgrajevanju kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni ravni. *Kompleksnost sodobnih kriz* se kaže v njihovi težnji, da delujejo prek nacionalnih meja. Poleg tega kriza, ki se pojavi na enem področju, negativno vpliva na druge razsežnosti varnosti posameznika in skupnosti. Za krizo je značilno, da se povezuje z drugimi globokimi problemi sodobnih družb in, ne nazadnje, če rečemo z Beckom (1982), ki je avtor teze o »družbi tveganja«, občutljivost ljudi na krize se povečuje, saj so zdravje, osebna in kolektivna 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 nadnacionalne mehanizme in instrumente za odzivanje na krizo. *Nadgrajevanje kriznega upravljanja in vodenja* na nacionalni ravni pa se kaže predvsem v oblikovanju različnih koordinacijskih teles, ki naj bi pospešila učinkovitejše 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 koordiniranosti* 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 koordiniranosti* 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, ki je bil 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 koordiniranje in usmerjanje priprav na obrambo in njeno izvajanje.

Analiza drugih kriz, ki so Slovenijo prizadele v zadnjem desetletju dvajsetega stoletja, pa pokaže, da *koordiniranost priprav in ukrepanja v krizi ni bila več na tako visoki ravni*, kot je to veljalo za čas osamosvajanja države. To se je pokazalo v primeru Natovih zračnih napadov na ZRJ leta 1999, saj so imeli določene implikacije tudi na varnost Slovenije, ob računalniškem prehodu na leto 2000, pa tudi ob naravnih nesrečah, kot sta 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, procesov in odzivov nanje, nujnost oblikovanja širšega političnega konsenza 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 sprejemala Uprava RS za zaščito in reševanje, niso bili dovolj usklajeni, poleg tega (ali pa ravno 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 sliko stanja na tem področju. V analizi je bilo ugotovljeno, da sta slovenski nacionalni varnostni in obrambni sistem vezana na obvladovanje razmer v izrednem in vojnem stanju. Vendar pa postajajo vojaške grožnje manj pomembne, v ospredje stopajo nevojaški viri ogrožanja, ki niso omejeni le na izredno in vojno stanje. Za obvladovanje takšnih situacij je treba *izvajati kontinuirane in koordinirane 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 sta-

nje. 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 kriznih situacijah.

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 kompleksnih 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 prestrukturirati usposabljanje in vaje, ki naj 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 kot temeljni konstitutivni in razvojni dokument na področju nacionalne varnosti kot cilj zastavlja povezovanje prvin nacionalnovarnostnega sistema v učinkovit sistem kriznega upravljanja, ki bo sposoben delovati v varnostnih prizadevanjih Slovenije in mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih sodobnih kriz. V Resoluciji beremo, naj bi si Slovenija v prihodnje prizadevala za oblikovanje takšnega koncepta nacionalne varnosti, ki bo, v skladu z ustavnimi opredelitvami, poudaril 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 sanacija nastalih razmer so skupni vsem področjem zagotavljanja nacionalne varnosti in *zahtevajo koordinirano delovanje* ter še zlasti preseganje tradicionalnih delitev med vojaškim in civilnim področjem.

Kljub navedenim kritičnim pripombam pa smo v zadnjih letih dosegli določen napredek, saj se je Svet za nacionalno varnost, ki je bil ustanovljen leta 1998, uveljavil kot organ, ki oblikuje integralno 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 zapisanega smo oblikovali *podmeno, da je izgradnja celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni ravni še vedno neizpolnjen cilj, pri čemer kot eno ključnih ovir v tem procesu prepoznavna-*

mo pravne in druge dokumente, ki urejajo to področje. 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 intervju z visokimi državnimi uradniki s področja kriznega upravljanja in vodenja, in tako objektivni analizi dodali subjektivno mnenje ključnih akterjev kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni ravni.

Analiza pravnih, strateških in doktrinarnih dokumentov

V analizi smo se osredotočili na ključne člene ustave, zakonov o obrambi, zunanjih zadevah, varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, policiji in državni upravi. Zajela je tudi odlok o Svetu za nacionalno varnost, uredbo o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje ter uredbi 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 situacije, ki sodijo v teoretično definicijo krize ter kriznega upravljanja in vodenja in se nanašajo na usklajeno delovanje akterjev, ki se na krizo odzivajo. Poleg tega pa smo z istega zornega kota analizirali še strateške, doktrinarne in razvojne dokumente ter deklaracije.

Analiza torej omogoča vpogled v posamezne dokumente na točki krize, kriznega upravljanja in vodenja ter drugih sorodnih konceptov, hkrati pa ponuja primerjavo med dokumenti iste ravni, katerih predlogi nastajajo v različnih ministrstvih, kar razkriva temeljni odnos med posameznimi pravnimi in drugimi akti različnih resorjev, njihovo koordiniranost in konsistentnost. Z analizo hkrati lahko ugotovimo, ali so v analiziranih dokumentih navzoče ustrezne podlage za koordinirano delovanje akterjev kriznega upravljanja in vodenja na strateški, nacionalni ravni. Poglejmo v nadaljevanju nekaj bistvenih ugotovitev.

Ključno za analizo je, da Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33I/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06) in Zakon o obrambi (Ur. l. 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 koordinacijske vloge zakon o obrambi v šestem poglavju predvidi, 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 izvrševanju 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 za-

devah (Ur. l. 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 ureja, 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 pa omenja tudi *Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU)*, ki ga organizira ministristvo 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 kontekstu NCKU, ki naj bi deloval *zlasti*, ne pa izključno, v vojnem in izrednem stanju. To potrjuje tudi Uredba o organizaciji in delovanju NCKU (Ur. l. RS, št. 9/2006), ki pravi, naj bi deloval »v izrednem in vojnem stanju ter ob pojavih in dogodkih oziroma krizah v državi oziroma v regionalnem in strateškem okolju, ki lahko pomembno ogrozijo nacionalno varnost«. V nadaljevanju uredba govori tudi o delovanju NCKU *v kriznih pojavih in dogodkih*. Na tej točki se postavlja vprašanje konceptualne doslednosti, saj je kriza splošen koncept, ki zajema vojno, izredno stanje, nesreče, teroristične napade ter druge dogodke in procese, ki ogrožajo vrednotno, normativno in strukturno substanco skupnosti, izvajajo časovni pritisk na odločevalce ter prinašajo negotovost in stres.³ Uredba o organizaciji in delovanju NCKU njegove *koordinacijske vloge* neposredno sicer ne omenja, posredno pa je koordiniranje navzoče prek delovanja analitične skupine, ki je sestavljena iz predstavnikov različnih resorjev ter v krizi zagotavlja analitično in strokovno podporo vladi pri odločanju.

Pomembno vlogo na področju *usklajevanja nacionalne varnostne politike* ter pri usmerjanju in usklajevanju dejavnosti, ki so namenjene uresničevanju interesov in ciljev nacionalne varnosti, ima Svet za nacionalno varnost – SNAV (Odlok o svetu za nacionalno varnost, Ur. l. RS, št. 135/04, 45/05). To je ključni koordinacijski organ na strateški, državni ravni. Na tej točki se postavlja 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 oziroma lahko tudi vsi) ministri, vanj pa so imenovani predstavniki določenih organov, pri čemer nikjer ni jasno opredeljeno, kateri so ti »drugi« predstavniki?

³ Prim. tudi Boin, t'Hart, Stern in Sundelius, 2005: 2–4.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ur. l. 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 na široko, saj po vzoru Združenih narodov poleg klasičnih nesreč antropogenega ali tehničnega izvora 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, ki imajo različne motive, ne moremo opredeliti kot nesreče. Iz konteksta lahko razberemo, da naravne in druge nesreče lahko povzročijo krizne razmere. V bistvu ta zakon, sicer na specifičen način, obravnava praktično vse dogodke in procese, ki jih s splošnim izrazom poimenujemo kriza.

Vlada ima tudi na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ključno *koordinacijsko vlogo*. Usklajuje namreč tako organizacijo kot izvajanje varstva pred nesrečami, predvsem pa delo različnih ministrstev, ki so odgovorna za izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih in drugih nesreč oziroma njihovih posledic na področjih iz svoje pristojnosti. Ministrstva so hkrati odgovorna za priprave, ki omogočajo delovanje dejavnosti iz njihove pristojnosti ob naravnih in drugih nesrečah.

Logiki zakona, kar se nanaša na poimenovanje situacij, v katerih deluje sistem varstva pred nesrečami, in *koordinacijske dejavnosti* na tem področju sledi tudi Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ur. l. RS, št. 44/02). Program med drugim opozori na vprašanje sistemske in organizacijske reforme, ki bi vodila v *boljše koordiniranje na področju varstva pred nesrečami*.

Zakon o policiji (Ur. l. 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 kontekstu delovnega področja, določenega z zakonom, pa se policija pripravlja za delovanje v »*izrednem in vojnem stanju*«, kar spet kaže na določene razlike pri poimenovanju situacij, s katerimi se sooča sistem nacionalne varnosti.

Zakon o državni upravi (Ur. l. 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 oziroma skupine) takega sodelovanja.

Kljub nekaterim nejasnostim lahko na podlagi analize zakonov ugotovimo, da na ravni vlade formalno obstajajo *instrumenti za usklajevanje* njene dejavnosti vsaj v primeru vojnega in izrednega stanja ter ob nesrečah, če že ne v drugih krizah, vendar pa bi bilo iz funkcionalnih razlogov za primer različnih kriz koordinacijo priporočljivo posebej urediti. Čeprav ima vlada koordinacijsko in usmerjevalno vlogo tudi na normativnem področju, torej pri oblikovanju predlogov zakonov, se poimenovanja situacij, v katerih nacionalnovarnostni sistem deluje, v resornih zakonih med seboj bistveno razlikujejo.

Kako pa so kriza, krizno upravljanje in vodenje ter koordiniranje opredeljeni v drugih nacionalnovarnostnih dokumentih? Uredba o obrambnih načrtih (Ur. l. RS, št. 11/04) uvaja in definira pojma *kriza in civilno krizno načrtovanje*, omenja pa tudi pojem *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 (Ur. l. RS, št. 3/02, 17/06) ter uredba, ki prinaša njene spremembe in dopolnitve, omejnata pojem *krizne razmere*, vendar zgolj v kontekstu izvajanja nalog v tujini. *Usklajevanje* načrtovalcev na področju zaščite in reševanja ob nesrečah pa je zelo temeljito opredeljeno.

V drugih dokumentih zasledimo še večjo konceptualno raznolikost, saj Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (Ur. l. RS, št. 56/01) izrecno omejnja in opredeli izraz »*kriza*«, razširjeno definicijo krize pa najdemo tudi v Vojaški doktrini (Vlada RS, 1. junij 2006), ki prinaša celo ugotovitev, da je krizna situacija tista, ki je ni mogoče obvladovati z običajnimi sredstvi in dejavnostmi podsistemov nacionalne varnosti, temveč zahteva angažiranje *kriznega upravljanja*. Ta dikcija 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 narava 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 modeliramo glede na krizo in jo s pomočjo *usmerjanja in usklajevanja* dvignemo na raven, ko je učinkovitost odzivanja večja.

Podobno tudi vojaška doktrina vidi krizno upravljanje kot 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 (Ur. l. RS, št. 89/04)

govori o *kriznem obdobju*, (subregionalni) *krizi*, prav tako je govor tudi o izzivih, nevarnostih, nestabilnosti, napetostih in konfliktih. Opozoriti pa je treba, da so »izzivi« opredeljeni kot situacije, ki presegajo semantični vidik tega izraza in pomenijo bistveno več, v nekaterih opisih, če bi se uresničili, tudi kompleksne krize.

Doktrina zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah (Vlada RS, 30. maj 2002) pojmov kriza in krizno upravljanje ne uporablja, doktrina civilne obrambe (Ur. l. RS, št. 56/01) pa ju uporablja. Obe doktrini pripisujeta velik pomen koordinacijskim vidikom odzivanja na nesreče oziroma kriznemu upravljanju in vodenju.

Analiza torej razkrije, da ustava in temeljni resorni zakoni na področju nacionalne varnosti izrazov kriza in krizno upravljanje praviloma ne uporabljajo izrecno, čeprav so tudi tu *med zakoni razlike*, v nekaterih drugih dokumentih (uredbah, odlokih, resolucijah, strateških in doktrinarnih dokumentih) pa se izraza kriza in krizno upravljanje pojavljata, vendar bolj ali manj dosledno in sistematično zgolj *znotraj različnih resorjev oziroma njihovih organizacijskih enot, nikakor pa ne med njimi*. Glede koordinacije 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 koordinacijski vlogi vlade, kljub temu pa le-ta ni ustrezno operacionalizirana, kar je razvidno iz dejanskega položaja in vloge NCKU. Čeravno je bilo na tem področju že opravljenih nekaj usposabljanj in vaj, bo očitno šele velika kompleksna kriza resen preizkus učinkovitosti koordinacijske 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 intervjuji 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, MZ – Ministrstvo za zdravje, IVZ – Inštitut za varovanje zdravja, MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve), ki so ključni akterji kriznega upravljanja in vodenja v naši državi. Pri oblikovanju vzorca smo upoštevali merili ustrezne zastopanosti institucij, ki se vključujejo v krizno upravljanje in vodenje na nacionalni ravni, ter pomembnosti položaja in vloge posameznega sogovornika v procesu priprav in odziva na različne krize. Izkušnje in znanje sogovornikov oblikujejo izjemno dragocen subjektivni pogled na razumevanje koncepta krize in kriznega upravljanja ter na vprašanje koordiniranega delovanja pred krizo, med njo in po njej. Ta subjektivni pogled dopolnjuje bolj objektivne ugotovitve, ki so plod analize vsebine različnih pravnih, strateških in doktrinarnih dokumentov. Poglobljeni intervjuji so potekali oktobra in novembra 2007. Uporabili smo delno strukturiran instrument, ki je zajemal splošna in za vse sogovornike enaka vprašanja o konceptualnih dilemah kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji, ter posebna vprašanja, ki so se nanašala na funkcionalne vidike odzivanja na krizo znotraj institucij, ki jih sogovorniki predstavljajo, in med njimi. V nadaljevanju predstavljamo ključne zamisli in poglede sogovornikov in opozarjamo na za ta članek bistvene ugotovitve.

Nekateri sogovorniki so bolj vključeni v krizno upravljanje in vodenje na

nacionalni ravni in posledično z njim tudi bolj seznanjeni, drugi manj, nekateri pri svojih odgovorih bolj izhajajo iz sistemskih in doktrinarnih rešitev, drugi pa iz praktičnih funkcionalnih izkušenj pri konkretnem kriznem upravljanju in vodenju ob nesreči ali vsaj iz izkušenj z vaj. Kljub tem razlikam najdemo 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 konceptov »kriza« ter »krizno upravljanje in vodenje«*. To lahko razberemo tudi posredno iz odgovorov samih. Značilen je sektorski pristop k temu fenomenoma, k čemur močno pripomore *nepregledna in neuskaljena zakonodaja*, problemi pa so tudi v nedoslednem spoštovanju le-te. Manj pa so sogovorniki izražali skrb za funkcionalno povezovanje in sodelovanje 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 koordinacijskih mehanizmih*, ki bi povezali akterje kriznega upravljanja in vodenja v fazi priprav na krizo, med odzivanjem nanjo in po njej. Očitno je, da je koordinacija znotraj skoraj vseh resorjev ali vsaj v njihovih zaključenih organizacijskih celotah dokaj dobra, koordinacija med njimi pa ni zadovoljiva. Vendar pa sogovorniki pripisujejo različne pristojnosti obstoječim organom. Navzoče je mnenje, da bi koordinacijsko 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 oziroma bolj strateški organ. Pojavlja se tudi vprašanje o jasnosti razmerij med sekretariatom SNAV, samim SNAV in Državnim operativnim štabom obrambe.

Sogovorniki ponujajo tudi različne rešitve za nastale razmere in večina se jih strinja, da bi potrebovali *koordinacijski medresorski organ, ki bi deloval pri vladi* in bi imel pristojnosti za koordiniranje akterjev v različnih vladnih resorjih. Nekateri v tem kontekstu 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.

Kot 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 parcialno ukvarjajo s krizami.⁴

Vprašanja različnih organizacijskih kultur ali medosebni težavi 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. Vtis pa je, da bi lahko bilo krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji bistveno učinkovitejše in racionalnejše, 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 kazalo dokaj ustrezno sliko, navznoter pa so strokovnjaki opazali predvsem vodstvene in poveljevalne, med njimi tudi koordinacijske težave.

Sklep

Za sodobne varnostne krize je vse bolj značilna količinska in kakovostna preobrazba, ki se kaže v povečevanju števila kriz, njihovi endemičnosti, sestavljenosti, trajnosti in zapletenosti. Sodobne velike krize širijo svoj vpliv prek nacionalnih meja, zadevajo različna družbena področja in se povezujejo z obstoječimi družbenimi problemi, ki jih dodatno zaostrejujejo. Te spremembe imajo neposreden vpliv na krizno upravljanje in vodenje, in očitno je, da je ustreznost njegovih konvencionalnih organizacijskih in koordinacijskih oblik postala vprašljiva. Potrebne so inovacije v politiki in zmogljivostih odzivanja na krizo, ki bodo upoštevale tako nacionalno kot mednarodno raven fenomena. Spremenjene značilnosti krize ter kriznega upravljanja in vodenja zadevajo tudi Slovenijo, ki ima razmeroma dobro razvito krizno upravljanje in vodenje v posameznih vladnih resorjih, nima pa vzpostavljene ustrezne koordinacije med njimi.

Ugotovitve analize vsebine pravnih dokumentov *potrjujejo našo izhodiščno podmeno*, saj pokažejo, da obstajajo 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 – tako sugerirajo tudi odgovori sogovorni-

⁴ *Simptomatično 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.*

kov –, da je pravne ovire v dejanski krizi moč preseči in njim navkljub doseči sodelovanje akterjev kriznega upravljanja in vodenja. Vendar pa z improviziranjem med ukrepanjem v krizi ni mogoče v celoti nadomestiti pomanjkljivosti, ki izvirajo iz neenotnega razumevanja konceptov krize, kriznega upravljanja in vodenja ter nekoordiniranih priprav na krizo. Torej sterilnost »krizne« zakonodaje v dejanski krizi zgolj deloma nadomesti aktivistična improvizacija akterjev kriznega upravljanja in vodenja. Očitno pa težava ni zgolj v pravni zgradbi in iz nje izpeljanih sistemskih, organizacijskih in posledično koordinacijskih rešitvah, ampak se v pripravah na različne krize soočamo tudi s pomanjkljivo pravno kulturo, torej z nespoštovanjem obstoječih norm, načel in rešitev oziroma z neizkoriščenimi možnostmi, ki jih le-te ponujajo.

Analiza razkrije premajhno uveljavljenost *spoznanj o spremenjeni naravi sodobnih kriz*, preslabo razvijanje medorganizacijskega sodelovanja in neustrezno koordiniranje akterjev in spodbujanje inovativnih pristopov v pripravah na krizo in odzivanju nanjo. V tem smislu je opazna odsotnost *koordinacijskega mehanizma*, ki bi na nacionalni, strateški ravni povezal vse akterje kriznega upravljanja v naši državi ter omogočil fleksibilno, racionalno in učinkovito odzivanje na krizo. Strategija nacionalne varnosti Slovenije je zastarela, saj ne gradi na dosežkih posameznih resorjev na področju kriznega upravljanja in vodenja v zadnjih letih ter jih ne povezuje v *funkcionalno celoto in več funkcionalnih modulov*, ki bi omogočali odzivanje na krizo glede na njeno naravo, intenzivnost in obseg.

V analiziranih zakonih, odlokih in uredbah je mogoče zaznati *konceptualno zmedo*, ki ne omogoča oblikovanja bolj ali manj poenotene predstave o krizi ter kriznem upravljanju in vodenju med ključnimi akterji v naši državi. V analizi opozarjamo na to, da ne obstaja krovni pravni akt, *zakon o kriznem upravljanju in vodenju*, ki bi urejal to področje in presegel trenutno stanje ter omogočil *oblikovanje koordinacijskih struktur na nacionalni ravni*, na primer agencije za krizno upravljanje in vodenje, ki bi bila institucija, organizirana pri izvršni oblasti.

Prizadevanja vlade RS na področju kriznega upravljanja in vodenja niso zadovoljiva, saj vlada ne prevzema pobude in ne uveljavlja pristopa k spremembam od zgoraj navzdol (*top-down approach*). Prav tako ne skrbi dovolj za usklajevanje uredb, ki opredeljujejo načrtovanje na obrambnem in vojaškem področju ter na področju notranje varnosti in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Načrtovanje je zgolj delno usmerjeno v *koncept kriznega načrtovanja*, zato tudi integrirano usposabljanje s celovitimi (simulacijskimi) vajami ali preverjanjem različnih scenarijev, ki bi jih načrti predvideli, ni mogoče.

VIRI IN LITERATURA:

- Beck, Ulrich (1992): *Risk Society*. London: Sage.
- Boin, Arjen, Patrick Lagadec (2000): Preparing for the Future: Critical Challenges for the Future. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 8, No. 4, str. 185–191.
- Boin, Arjen, Paul t'Hart, Eric Stern, Bengt Sundelius (2005): *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brandstrom, Annika, Marjan Malešič (eds.). (2004): *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*. Stockholm: CRISMART.
- 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.
- Grizold, Anton (2005): *Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grönvall, Jasper. (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.
- Johansson, Ingrid, Per Skoglung (eds.). (1996): *Crisis Management at the National Level*. Stockholm: OCB.
- Krizno upravljanje in vodenje (interna analiza), Ljubljana: MORS, 2001.
- Malešič, Marjan (ur.). (2004): *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji. Izzivi in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Malešič, Marjan, Sandra B. Hrvatinić in Marko Polič (2006): *Komuniciranje v krizi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ljubljana: URSZR, 2002.
- Napotnik, Drago. *Analiza kriznega upravljanja in vodenja v RS*, Ljubljana: MORS, 2003.
- Porfiriev, Boris and Lina Svedin (eds.). (2002): *Crisis Management in Russia. Overcoming Institutional Rigidity and Resource Constraints*. Stockholm: CRISMART.
- Poslovnik Medresorske delovne skupine za sodelovanje Republike Slovenije z Natom in članicami Partnerstva za mir, 2000.
- Prezelj, Iztok (2005): *Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Prezelj, Iztok. Svet za nacionalno varnost in Nacionalni center za krizno upravljanje kot ključna varnostna integracijska mehanizma v Republiki Sloveniji. V. Malešič, Marjan (ur.). (2006): *Varnost v postmoderni družbi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Prezelj, Iztok, Marjan Malešič, Vasja Vehovar, Uroš Svete, Erik Kopač, Klemen Grošelj. Model ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti: I. podprojekt: končno raziskovalno poročilo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Obramboslovni raziskovalni center, 2006.

- 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.
- Rosenthal, Uriel, Arjen R. Boin and Louise K. Comfort (2001): *Managing Crises: Threats Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Stern, Eric K. (1999): *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm: OCB.

Analizirani pravni, strateški in doktrinarni dokumenti:

- Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33I/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06.
- Zakon o državni upravi, Ur. l. RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05.
- Zakon o obrambi, Ur. l. RS, št. 82/94, 44/97, 87/97, 47/02, 40/04.
- Zakon o zunanjih zadevah, Ur. l. RS, št. 45/01, 78/03.
- Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ur. l. RS, št. 64/94, 28/06.
- Zakon o policiji, Ur. l. RS, št. 49/98, 93/01, 79/03, 50/04, 53/05, 98/05, 78/06.
- Odlok o svetu za nacionalno varnost, Ur. l. RS, št. 135/04, 45/05.
- Uredba o organizaciji in delovanju Nacionalnega centra za krizno upravljanje, Ur. l. RS, št. 9/2006.
- Uredba o obrambnih načrtih, Ur. l. RS, št. 11/04.
- Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, Ur. l. RS, št. 3/02, 17/06.
- Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 56/01.
- Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, Ur. l. RS, št. 89/04.
- Vojaška doktrina, vlada RS, 1. junij 2006.
- Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ur. l. RS, št. 44/02.
- Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, vlada RS, 30. maj 2002.
- Doktrina civilne obrambe, Ur. l. RS, št. 56/01.