

INSTITUCIONALIZACIJA
ZAGOTAVLJANJA
NACIONALNE VARNOSTI
REPUBLIKE SLOVENIJE:
KONCEPTUALIZACIJA,
RAZVOJNI MEJNIKI,
POLITIKA IN SISTEM

Andrej Sotlar, Anton Grizold in Janja Vuga Beršnak

Ljubljana, 2020

INSTITUCIONALIZACIJA ZAGOTAVLJANJA NACIONALNE VARNOSTI
REPUBLIKE SLOVENIJE: KONCEPTUALIZACIJA, RAZVOJNI MEJNIKI,
POLITIKA IN SISTEM

Andrej Sotlar, Anton Grizold in Janja Vuga Beršnak

Knjižna zbirka VARNOSTNE ŠTUDIJE

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE, Založba FDV

Za založbo: Hermina Krajnc

Copyright @ FDV, 2020

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Jezikovni pregled: Monika Kalin Golob

Recenzenta: Jelena Juvan in Branko Lobnikar

Naslovnica: Darinka Knapič

Prelom: Zavod Vizar

Tisk: Primitus d. o. o.

Naklada: 250 izvodov

Ljubljana, 2020

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

355.02(497.4)

SOTLAR, Andrej

Institucionalizacija zagotavljanja nacionalne varnosti Republike Slovenije : konceptualizacija, razvojni mejniki, politika in sistem / Andrej Sotlar, Anton Grizold In Janja Vuga Beršnak. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2020. - (Knjižna zbirka Varnostne študije)

ISBN 978-961-235-930-0

1. Grizold, Anton 2. Vuga Beršnak, Janja

COBISS.SI-ID 29605379

Kazalo

Slovar kratic	7
Predgovor	11
UVOD	15
KONCEPTUALIZACIJA NACIONALNE VARNOSTI	23
Zgodovinski viri za razumevanje varnostne paradigme od davne preteklosti do danes	25
Pojavne oblike varnosti: individualna, nacionalna, mednarodna, globalna, človekova	36
Teoretični model nacionalnovarnostnega sistema	45
<i>Varnost</i>	45
<i>Nacionalna in državna varnost</i>	53
<i>Mednarodna oziroma globalna varnost</i>	55
<i>Teoretični model sistema nacionalne varnosti</i>	57
Temeljni pojmi sistemske teorije	74
<i>Splošni pojem sistema</i>	77
<i>Vrste sistemov</i>	77
<i>Temeljne značilnosti odprtih (družbenih) sistemov</i>	78
<i>Strukture odprtih (družbenih) sistemov</i>	80
RAZVOJNI MEJNIKI ZAGOTAVLJANJA NACIONALNE VARNOSTI REPUBLIKE SLOVENIJE	93
Poglavitni dejavniki mednarodnega varnostnega okolja	98
Poglavitni dejavniki notranjega varnostnega okolja	105
STRUKTURA NACIONALNOVARNOSTNEGA SISTEMA REPUBLIKE SLOVENIJE	115
Podsystem notranje varnosti	118

<i>Organizacijska struktura</i>	118
<i>Hierarhična struktura</i>	121
<i>Komunikacijska struktura</i>	123
<i>Motivacijska struktura</i>	124
<i>Organizacije za zagotavljanje notranje varnosti</i>	125
Obrambni podsistem	158
<i>Organizacijska struktura</i>	158
<i>Hierarhična struktura</i>	160
<i>Komunikacijska struktura</i>	163
<i>Motivacijska struktura</i>	165
<i>Slovenska vojska</i>	169
Podsistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	183
<i>Organizacijska struktura</i>	183
<i>Hierarhična struktura</i>	189
<i>Komunikacijska struktura</i>	191
<i>Motivacijska struktura</i>	192
Obveščevalno-varnostna dejavnost	194
<i>Slovenska obveščevalno-varnostna agencija</i>	195
<i>Obveščevalno-varnostna služba Ministrstva za obrambo Republike Slovenije</i>	199
<i>Obveščevalno-varnostna dejavnost policije</i>	201
<i>Nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo</i>	203
Samoorganiziranje civilne družbe za samopomoč, samoobrambo in samozaščito	204
VODENJE NACIONALNOVARNOSTNEGA SISTEMA	205
Vodenje	207
Strateško vodenje in koordinacija v kriznih razmerah	209
KRITIČNA REFLEKSIJA DOSEDANJEGA PROCESA INSTITUCIONALIZACIJE ZAGOTAVLJANJA NACIONALNE VARNOSTI REPUBLIKE SLOVENIJE	225
Funkcionalna raven	229
Strukturna raven	235

O ustreznosti strukture in organizacije nacionalnovarnostnega sistema .	237
O ustreznosti vodenja in upravljanja sistema nacionalne varnosti	246

PO TREH DESETLETJIH V KOMPETENTNO VODENJE IN UČINKOVITO ZAGOTAVLJANJE NACIONALNE VARNOSTI REPUBLIKE SLOVENIJE	253
---	-----

Post scriptum	261
---------------------	-----

Literatura, intervjuji in viri	267
Stvarno in imensko kazalo	280
Recenziji	283
O avtorjih	288

Slovar kratic

Arnes	Akadska raziskovalna mreža Slovenije
BDP	bruto družbeni proizvod
BNP	bruto nacionalni proizvod
C4I	command, control, communication, computing and intelligence poveljevanje, vodenje, komuniciranje in obveščevalna dejavnost
Cefta	Central European Free Trade Agreement Srednjeevropski prostotrgovinski sporazum
CSIRT	Computer Security Incident Response Team skupina, ki se odziva na incidente na področju informacijske varnosti
CVŠ	Center vojaških šol
CZ (RS)	Civilna zaščita (Republike Slovenije) ¹
DOŠO	Državni operativni štab obrambe
DS	družbena samozaščita
DZ (RS)	Državni zbor (Republike Slovenije)
EAPC	Euro-atlantic Partnership Council Evroatlantski partnerski svet
EDA	European Defence Agency Evropska obrambna agencija
EEAS	European External Action Service Globalna strategija EU
Efta	European Free Trade Association Evropsko prostotrgovinsko združenje
Enote za HP	enote za hitro posredovanje
EU	Evropska unija
FURS	Finančna uprava Republike Slovenije

1 Kadar v monografiji govorimo o uradnem poimenovanju Civilne zaščite, uporabljamo veliko začetnico. V primeru, ko gre za poimenovanje dejavnosti, pa je uporabljena mala začetnica.

GPU	Generalna policijska uprava
GŠ SV	Generalštab Slovenske vojske
IMET	International Military Education and Training Mednarodno vojaško izobraževanje in usposabljanje
IPA	International Police Association Mednarodno policijsko združenje
IPAP	Individual Partnership Action Plan Individualni partnerski program
ISF	Internal Security Fund Sklad za notranjo varnost
JLA	Jugoslovanska ljudska armada
KOV	kopenska vojska
KUV	krizno upravljanje in vodenje
MAP	Membership Action Plan Akcijski načrt za članstvo
MAS	Medresorske analitične skupine
MIL-TO-MIL	»Military to Military« Mednarodni program »Vojska vojski«
MOM	mednarodne operacije in misije
MORS	Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije
NACC	North Atlantic Cooperation Council Severnoatlantski svet za sodelovanje
Nato	North Atlantic Treaty Organization Organizacija severnoatlantskega sporazuma
NCKU	Nacionalni center za krizno upravljanje
NVP	nacionalnovarnostna politika
NVS	nacionalnovarnostni sistem
OVS MORS	Obveščevalno-varnostna služba ministrstva za obrambo Republike Slovenije
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
PESCO	The establishment of the Permanent Structured Cooperation program stalnega strukturnega sodelovanja
PfP, PzM	Partnership for Peace Partnerstvo za mir

PP	policijska postaja
PU	policijska uprava
RAND Corporation	Research and Development Corporation Raziskovalni inštitut ameriškega vojnega letalstva
RBKO	radiološka, kemična, biološka obramba
ReSNV	Resolucija o strategiji nacionalne varnosti
RS	Republika Slovenija
RŠTO	Republiški štab teritorialne obrambe
SBBS	srednje bataljonske bojne skupine
SDT	Specializirano državno tožilstvo
SEVOP	skupne evropske varnostne in obrambne politike
SFRJ	Socialistična federativna Republika Jugoslavija
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe Vrhovno poveljstvo združenih sil za Evropo
SI-CERT	Slovenian Computer Emergency Response Team Nacionalni odzivni center za kibernetiko varnost
SLO	splošna ljudska obramba
SNAV	Svet za nacionalno varnost
SO	samoobramba
Sova	Slovenska obveščevalno-varnostna agencija
SP	samopomoč
SSNAV	Sekretariat sveta za nacionalno varnost
SV	Slovenska vojska
SZ	Sovjetska zveza
TO	Teritorialna obramba
TRP	temeljni razvojni program
UIV	Uprava Republike Slovenije za informacijsko varnost
UKOM	Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje
UMISET	The United Nations Mission of Support in East Timor Misija ZN za pomoč vzhodnemu Timorju
UNIFIL	United Nations Interim Force In Lebanon Začasne sile ZN v Libanonu
UNMIK	The United Nations Interim Administration Mission in Kosovo Začasna administrativna misija ZN na Kosovu

UNTSO	The United Nations Truce Supervision Organization Mirovna operacija ZN – Organizacija ZN za nadzor nad premirjem
URSIKS	Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij
URSPPD	Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja
URSZR	Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje
UVTP	Urad vlade Republike Slovenije za varovanje tajnih podatkov
VE	vojna(-e) enota(-e)
VIS	Varnostno-informativna služba
VL	vojaško (vojno) letalstvo
VM	vojaška (vojna) mornarica
VNC	varnostno-nadzorni center
VNDN	varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami
VS OZN	Varnostni svet OZN
WTO	World Trade Organization Svetovna trgovinska organizacija
ZEU, WEU	Western European Union Zahodnoevropska unija
ZIKS	Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije
ZKP	Zakon o kazenskem postopku
ZoBR	Zakon o obrambi
ZORed	Zakon o občinskem redarstvu
ZPKZ	Zavodi za prestajanje kazni zapora
ZPNOVS	Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb
ZPPDFT	Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma
ZRJ	Zvezna republika Jugoslavija
ZTP	Zakon o tajnih podatkih
ZVNDN	Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami
ZZasV	Zakon o zasebnem varovanju

Predgovor

Varnost je eksistenčna dobrina vsakega posameznika in družbe kot celote v prav vsakem in vseh delih sveta. Zaradi znanstvenega, informacijsko-tehnološkega, tehničnega in drugega napredka vsi deli sveta tvorijo tisto, čemur metaforično rečemo »globalna vas«. To je dobra oznaka tudi za vprašanje varnosti, saj radi pozabljamo, da je uspeh vsakega dela te »vasi« odvisen od zagotavljanja stabilnosti in varnosti na mednarodni in globalni ravni. In obratno – ko gre slabo kateremukoli delu, to vpliva na »vas« v celoti, torej globalno. V sodobni varnostni arhitekturi je mnogo novih transnacionalnih akterjev in asimetričnega ogrožanja varnosti (terorizem, transnacionalni organizirani kriminal, uporaba orožij za množično uničevanje, pandemije, uničevanje okolja idr.). Zagotavljanje varnosti v sodobnem svetu je potemtakem svojevrsten izziv in prioriteta, saj je uspešno odzivanje sodobne države in mednarodne skupnosti na kompleksno ogrožanje v večpolni ureditvi sveta mogoče le s sodelovanjem vseh državnih in nedržavnih akterjev pri zagotavljanju skupne varnosti sveta, ne glede na njihovo različnost in posebne interese.

Seveda nas zanima predvsem, kako uspešno zagotavlja svojo varnost Slovenija kot novo nastala država ob koncu hladne vojne. Slovenska družba in država v zadnjih treh desetletjih še vedno izpopolnjujeta svoj institucionalni okvir moderne liberalne državnosti, s katerim naj bi bili kos notranjim družbenim in mednarodnim izzivom ter problemom hitro spreminjajočega se in nestabilnega sveta. Kljub temu, da je slovenski državi uspelo vzpostaviti posamezne podsisteme nacionalne varnosti, pa ti še niso ustrezno povezani v celovit in uspešno delujoč nacionalnovarnostni sistem. Eden glavnih razlogov za to je, da se politični razred v procesu institucionalizacije slovenske državnosti preveč ubada z odpravljanjem posledic »otročkih bolezni« nastale države, kar je naš priznani pisatelj, pesnik in dramatik Evald Flisar slikovito opisal z besedami:

Domovina mi je poleg priznanja in veselja ob zavesti, da sem spet tam, kamor sodim, prinesla tudi razočaranja, ki so iz leta v leto večja.

Prinesla mi je strah, da mogoče kljub dobrim namenom nismo sposobni za to, da bi se šli državo. Da smo mogoče rahlo prevzetni in rahlo butasti in da to dvojje skupaj vse prehitro pripelje do trmastih sporov ter nazadnje do kaosa. In da pogosto ne obvladamo niti najpreprostejših stvari. (Flisar, 2011: 207)

Naj bo zatoj ta knjiga droben prispevek k strateškemu premisleku, kje smo in kam gremo pri zagotavljanju varnosti, in naj kljub kritični refleksiji ne bo razumljena »ne kot obtožba in ne kot priznanje«, če si sposodimo besede še enega velikega literata Ericha M. Remarqu. Avtorji smo namreč ocenili, da je v letu, ko obeležujemo 30 let državnosti, parlamentarne demokracije in začetka formiranja atributov nove slovenske države, pravi in ne le simbolni trenutek, ko moramo potegniti črto tudi pod dosedanja proces institucionalizacije zagotavljanja slovenske nacionalne varnosti. Ne zato, ker bi bili sentimentalni ali vznesen, pretirano kritični ali privošljivi, ampak zato, da bomo lahko kritično ovrednotili prehojeno pot ter bomo kot družba in država šli smelo in uspešno naprej.

Prav zato smo takoj za teoretičnim poglavjem o konceptualizaciji nacionalne varnosti, ki na slovenskih tleh prav tako praznuje tridesetletno domovinsko pravico (kdo na primer ne pozna znanstvene monografije *Razpotja nacionalne varnosti* (ur. A. Grizold) iz tistega obdobja) in sodi v železni repertoar študija, raziskovanja in profesionalne socializacije obramboslovcev, obramboslovk, varstvoslovcev, varstvoslovk ter številnih drugih strokovnjakinj in strokovnjakov na varnostnem področju, v knjigo uvrstili poglavje o razvojnih mejnikih slovenskega nacionalnovarnostnega sistema in politike, ki dokazuje, da je bilo v treh desetletjih na tem področju ustvarjenega veliko.

Hkrati je preteklo več kot dve desetletji od monografije *Varnostni sistem RS* (avtor A. Anžič) in monografije *Obrambni sistem RS* (avtor A. Grizold), na katero smo se še posebej naslonili pri konceptualizaciji našega dela, čeprav je to, kot smo ne vedno z veseljem spoznavali med pisanjem, po obravnavani vsebini (celoten sistem nacionalne varnosti) nujno ambicioznejše. Ne izključno, a tudi zato, ker vzpostavitev sistema nacionalne varnosti katerekoli družbe ni nikoli dokončan projekt, saj se sistem, tudi ko

so enkrat nastavki vzpostavljeni in preizkušeni, še vedno vzpostavlja, dopolnjuje in prilagaja nacionalnovarnostnim interesom, ciljem, potrebam ter ne nazadnje zmožnostim družbe in države. Pri prebiranju knjige je pomembno vseskozi razumeti, da analize izhajajo iz sistemskega, celostnega pristopa in da iz tega izhajajo tudi ocene o preteklosti, trenutnem stanju in napovedih nadaljnje institucionalizacije slovenske nacionalne varnosti. Dobra diagnoza – da se torej zavedamo, kje smo – pomaga tudi pri odgovoru na vprašanje, kam in kako gremo. Ko je slovenska država pred tremi desetletji krenila na samostojno pot, je bil svet popolnoma drugačen (dvpolna mednarodna ureditev in znotraj nje dva vojaško-politična pakta, obstoj večnacionalnih držav – Sovjetska zveza (SZ), Jugoslavija, Čehoslovaška, majhna Evropska skupnost in Nato idr.) kot je danes in bo jutri. In čeprav je zgodovina odlična učiteljica, si z »včeraj« težko pomagamo za »jutri«, še posebej, če ne vemo, kaj bi radi dosegli, ali kot je dejal rimski dramatik, filozof in politik L. A. Seneka: *»Če ne veš, kam pluješ, ti noben veter ne pomaga.«*

Na narodovih političnih odločevalcih in varnostnih profesionalcih je torej velika odgovornost, da krmarijo ladjo nacionalne varnosti v pravi pristan. Upamo in verjamemo, da jim bo knjiga zato koristno branje, kakor tudi pripadnicam in pripadnikom različnih varnostnih poklicev (policistom, vojakom, obveščevalcem, gasilcem, pripadnikom civilne zaščite, občinskim redarjem, zasebnim varnostnikom idr.), ki se morajo med seboj dobro poznati, da bi lahko uspešno sodelovali tako pri delovanju posameznega podsistema kot tudi celotnega nacionalnovarnostnega sistema države.

Knjiga pa bo dobrodošlo berilo za raziskovalce, raziskovalke ter študentke in študente obramboslovja, varstvoslovja, politologije in drugih družboslovnih ved ter vse druge radovedne bralce in bralke, ki jih zanima reševanje zapletene problematike varnostne paradigme.

Avtorji se zahvaljujemo vsem, ki so nam pomagali pri zbiranju podatkov, pisanju in izdaji knjige, še posebej pa intervjuvanim strokovnjakom, ki so s svojimi izkušnjami in izostrenim profesionalnim občutkom omogočili vpogled pod tančico delovanja posameznih podsistemov nacionalne varnosti RS, kar je bilo spričo prislovično zaprte varnostne skupnosti zunanjim raziskovalcem izjemno dobrodošlo.

UVOD

Institucionalizacija zagotavljanja nacionalne varnosti Republike Slovenije (RS) je del širšega procesa vzpostavljanja institucionalnega okvira nove slovenske države, ki postavlja, povezuje in zagotavlja delovanje vseh družbenih podsistemov v moderni slovenski družbi: od političnega, socialnega, zdravstvenega, izobraževalnega, kulturnega, obrambnega idr. V tem okviru je morala Slovenija kot novo nastala država, tudi za pridobitev mednarodnopravne subjektivitete (vključitev v mednarodni sistem držav), dokaj hitro izvesti vrsto reform: od vzpostavitve liberalno-demokratskega političnega sistema, uvedbe modela tržnega gospodarstva, do zagotovitve obrambno-varnostnega vidika svoje suverenosti.²

Novo nastajajoči politični razred v Sloveniji je ob osamosvojitvi premagoval resne težave pri doseganju jasnega in nedvoumnega dogovora o ključnih vprašanjih, povezanih s temeljnimi interesi države. Kljub temu se je slovenski politični razred odkrito strinjal, da bi morala nacionalnovernostna politika temeljiti na zanašanju na lastne obrambne sile, z jasnim ciljem čimprejšnje včlanitve v zvezo Nato (Organizacija severnoatlantskega sporazuma). Med glavne razloge za izbor te opcije zagotavljanja nacionalne varnosti RS lahko navedemo naslednje dejavnike:

- neučinkovitost mednarodnih varnostnih mehanizmov, ki so odpovedali tudi pri reševanju krize, ki je sledila razpadu nekdanje jugoslovanske federacije in se je sprevrgla v krvavo oboroženo nasilje zlasti na Hrvaškem ter v Bosni in Hercegovini;
- nesporno skromne vojaško-obrambne zmogljivosti nove slovenske države,
- strateška presoja, ki je vplivala na željo Slovenije po vstopu v evropske združevalne procese in posledično članstvo v evroatlantskih varnostnih organizacijah, ter
- strateška presoja o naravi novih geostrateških in vojaško-političnih ter varnostnih razmer v Evropi in v svetu v 90. letih 20. stoletja, ki naj bi prav tako motivirale Slovenijo, da najde svoje varnostno zatočišče v okviru evroatlantskih varnostnih organizacij, zlasti Nata (Grizold, 1996c: 20).

2 Razpravo o širših vidikih navedene teme glej v knjigi Veljka Rusa: *V pogovorih z javnostjo*. Urednik Niko Toš, 2020. Ljubljana: FDV.

V okviru tega so bile odgovornosti slovenske države, ki zadevajo nacionalno varnost, v glavnem začrtane v Resoluciji o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije, ki jo je Državni zbor RS sprejel decembra 1993 in v kateri so navedene številne morebitne pomembne zunanje in notranje nevarnosti, skupaj z določenimi primarnimi ukrepi za soočenje z njimi.³

V resoluciji je bil predstavljen strateški vidik slovenske politike nacionalne varnosti, ki na eni strani temelji na obrambni samozadostnosti, na drugi pa na tesnem sodelovanju z Natom.⁴ Slednje je bilo znova poudarjeno leta 1995 v dokumentu slovenskega ministrstva za zunanje zadeve z naslovom Smernice zunanjepolitične strategije Republike Slovenije (1995).

Uresničevanje ciljev slovenske zunanje politike, od katerih najpomembnejši – sodelovanje v evropskih združevalnih procesih in skupnih varnostnih organizacijah – temelji na načelih medsebojnega spoštovanja ter zaupanja in sodelovanja, ne pa na zastraševanju in sovražnem tekmovanju med državami. Na področju varnosti to pomeni, da je slovensko politično vodstvo izbralo sodelovanje z drugimi državami kot pomembno sredstvo skupnega bivanja, preprečevanja in reševanja problemov ter morebitnih konfliktov.

Vojaški poseg v Sloveniji junija 1991, vojna na Hrvaškem (1991–1995), vojna v Bosni in Hercegovini (1992–1995) ter neučinkovitost obstoječih mednarodnih varnostnih mehanizmov in sredstev (v okviru sistema kolektivne varnosti OZN) pri reševanju krize na območju nekdanje Jugoslavije so dodatno potrdili spoznanje, da potrebuje slovenska država tudi ustrezno organizirano oboroženo silo. Po odhodu nekdanje Jugoslovanske ljudske armade (JLA) iz Slovenije oktobra 1991 sta slovenska Teritorialna obramba in policija prevzeli nadzor nad njenim celotnim ozemljem. To je predstavljalo pomembno dejanje nastale države pri zagotavljanju suverenosti.

3 Za več informacij glej: *Resolucija o izhodiščih nacionalne varnosti Republike Slovenije* (Uradni list Republike Slovenije 71/1993).

4 V popravku Resolucije v letu 1994 je bil jasno izražen cilj vključitve v Nato oziroma Zahodnoevropsko unijo.

S tem pa se je lahko pospešilo tudi preoblikovanje Teritorialne obrambe v Slovensko vojsko, oblikovanje sodobnega obrambnega podsistema, podsistema notranje varnosti ter vzpostavljanje celotnega nacionalnovarnostnega sistema slovenske države.

Leta 1994 je v veljavo stopil Zakon o obrambi, ki je organizacijsko institucionaliziral obrambni podsistem nove države. Zakon je tako vojaško organizacijsko strukturo razdelil na teritorialne in mobilne dele (Grizold, 2008: 117–118). Zakon o obrambi (ZoBR, 1994) v 3. členu opredeljuje, da obrambo države sestavljata vojaška in civilna obramba (ZoBR, 1994: 3. člen).

Popolnjevanje Slovenske vojske je bilo s spremembo Zakona o vojaški dolžnosti leta 2002 spremenjeno iz naborniškega v sistem poklicnega popolnjevanja.

V tem okviru je Slovenija zagotavljala zunanji (obrambni) vidik svoje nacionalne varnosti z razvojem lastnega obrambnega podsistema in s prizadevanjem za pridružitve k vojaško-politični zvezi Nato. Od leta 1994 je bila Republika Slovenija dejavna članica programa Partnerstvo za mir (PzM), kar je omogočilo akreditacijo njenih 13 diplomatskih in vojaških predstavnikov pri sedežu Nata v Bruslju ter pri poveljstvu zavezniških sil v Evropi (SHAPE) v Monsu (Belgija). S tem programom si je Slovenija prizadevala doseči ustrezno stopnjo združljivosti svojega obrambnega podsistema z Natom.⁵ Leta 1996 je Slovenija postala polnopravna članica Severnoatlantskega sveta za sodelovanje (NACC), ki je do maja 1997 predstavljal obliko dialoga in sodelovanja na politično-varnostnem področju med članicami Nata in drugimi državami z evroatlantskega območja. Od leta 1997 pa je Slovenija sodelovala v Evroatlantskem partnerskem svetu (EAPC), namen katerega je bil združevanje pozitivnih izkušenj NACC in PzM, tako da bi zagotovili še okvir za politična in varnostna posvetovanja ter za okrepljeno sodelovanje med članicami v okviru PzM. Po prvem krogu širitve zveze Nato po koncu hladne vojne (leta 1997) so države članice na washingtonskem zasedanju odobrile nadaljnje širjenje tega zavezništva s

5 Za več informacij glej: *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije* 32 (1995): 37–430.

sprejetjem akcijskega načrta za članstvo (Membership Action Plan – MAP). Ta dokument je načrtoval sodelovanje glede politike, ekonomije, vojske in varnostnih vprašanj kot glavni cilj vključevanja novih članic v Nato. Julija 2001 je slovenski parlament odobril triletni program, katerega glavni namen je bil doseči Natove standarde v Slovenski vojski. Republika Slovenija je dobila povabilo za članstvo v zvezi Nato na praškem zasedanju oktobra 2002. Polnopravna članica je Republika Slovenija postala 29. marca 2004 (Grizold, 2008: 117–118).

20

Slovenija je po vstopu v Nato nadaljevala z razvojem nacionalno-varnostne politike skladno s svojim položajem v mednarodnem prostoru. V Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti iz leta 2019 zaseda Nato pomembno mesto pri zagotavljanju nacionalne varnosti RS. Pomen Nata se odraža tudi v Deklaraciji o zunanji politiki RS (2015), Strategiji o sodelovanju na mednarodnih operacijah in misijah (2010), Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske (2010), Vojaški doktrini (2006) ter drugih razvojnih dokumentih o nacionalni varnosti in obrambi. Pri tem pa se v zadnjih letih, še posebej po uveljavitvi Lizbonske pogodbe (2007) članic EU (sprejete leta 2009), vedno bolj poudarja tudi zagotavljanje nacionalne varnosti in skupne obrambe znotraj skupne evropske varnostne in obrambne politike (SEVOP). Pri tem se uveljavlja sodelovanje znotraj programov stalnega strukturnega sodelovanja (PESCO), v katerih je aktivna tudi Slovenija, ki sodeluje v številnih projektih pod okriljem evropske obrambne agencije (EDA).

Posodobljena in aktualnim varnostnim izzivom prilagojena Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (ReSNV-2, 2019) opredeljuje nacionalno-varnostno politiko kot uravnoteženo celoto vizije, strategij, programov, načrtov in dejavnosti države, potrebno za odzivanje na različne vrste kriz ter vire ogrožanja in tveganja. Nacionalno-varnostno politiko po tej resoluciji sestavljajo predvsem zunanja, obrambna, migracijska, notranjevarnostna politika in politika varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ker pa je nacionalna varnost v današnjih kulturno-civilizacijskih okoliščinah kompleksen pojav, seveda ni mogoče zanemariti varnostnih vidikov na vseh ostalih področjih v družbi, npr. socialnem, okolijskem, gospodarskem, zdravstvenem, znanstvenem, izobraževalnem, kulturnem idr.).

Z razvojem lastnega nacionalnovarnostnega sistema, ki je povezljiv s sistemom kolektivne obrambe Nata in skupne varnostne in obrambne politike EU, je slovenska država uresničila enega od ključnih strateških ciljev uradne slovenske politike – tj. zagotavljanje nacionalne varnosti z naslonitvijo na lastne zmogljivosti ter v okviru Nata in EU.

Namen tega dela je opredeliti teoretično-institucionalni okvir za sodobno proučevanje in razumevanje varnostno-obrambne problematike na ravni sodobne države. V tem okviru predstavljamo konceptualni okvir, najpomembnejše razvojne mejnike nacionalnovarnostne politike in sistema slovenske države (NVP in NVS), upoštevajoč mednarodne okoliščine, kot tudi položaj in vlogo posameznega podsistema nacionalne varnosti RS. V empiričnem delu smo s strukturiranim intervjujem zbrali in analizirali ocene strokovnjakov z različnih področij v sistemu nacionalne varnosti. Strokovnjakom smo postavili tri sklope vprašanj, in sicer o 1) mejnikih v razvoju NVS, 2) ustreznosti strukture in organizacije NVS, 3) ustreznosti vodenja in upravljanja NVS. Intervjuji so bili izvedeni osebno in s spletnimi orodji, ki so omogočala empirično raziskovanje med pandemijo zaradi virusa SARS-CoV-2. Knjigo zaključujemo s kritično refleksijo in kratkim pregledom delovanja nacionalnovarnostnega sistema v času pandemije.

Analiza v knjigi zajema naslednje vsebinske sklope:

- konceptualizacijo nacionalne varnosti in proučevanje pojavov nacionalne varnosti v družbenih vedah;
- pojmovne opredelitve;
- razvojne mejnike zagotavljanja nacionalne varnosti RS;
- normativno pravna in politična izhodišča nacionalnovarnostne politike in nacionalnovarnostnega sistema RS;
- strukturo nacionalnovarnostnega sistema RS ter predstavitev vloge in poslanstva njegovih podsistemov;
- vodenje in upravljanje nacionalnovarnostnega sistema RS ter
- kritično refleksijo doseganje institucionalizacije zagotavljanja nacionalne varnosti RS ter kratek pregled delovanja nacionalnovarnostnega sistema med množičnimi migrantskimi prehodi (2015/16) in pandemijo koronavirusa Covid-19 (2020).

KONCEPTUALIZACIJA
NACIONALNE VARNOSTI

Zgodovinski viri za razumevanje varnostne paradigme⁶ od davne preteklosti do danes

Varnostna dejavnost se je z razvojem družbe postopoma diferencirala od drugih dejavnosti (proizvodnja, kultura idr.), katerih temeljno gibalno (vzrok) so potrebe po ohranitvi, vzdrževanju, lajšanju in osmislitvi človekovega bivanja kot družbenega bitja. O izločitvi varnostne dejavnosti od ostalih so razpravljali že davno; kot piše Kolodziej (2005: 5), so Thomas Hobbes, Carl von Clausewitz in Tukidid prvi začeli varnost oz. obrambo proučevati kot avtonomno sfero človekovega razmišljanja, odločevanja in akcije ter tako vzpostavili prvobitne »varnostne/obrambne študije«.

Raziskovanje varnostno-obrambne problematike v kontekstu razreševanja nacionalnih, regionalnih in svetovnih problemov temelji na idejah in spoznanjih različnih zgodovinskih virov. Med njimi so za razvoj sodobnega pristopa pomembni vsaj štirje, in sicer:

- 1) zgodnji pristopi k obravnavi varnosti v kontekstu dveh pojavnih oblik, in sicer vojne kot odziva državne politike v mednarodnih odnosih ter odnosov med prvobitnimi državami.

V naravi odnosov med prvobitnimi državami je bila namreč izpostavljena prav varnostna razsežnost kot zagotavljanje preživetja, razvoja in ekspanzije posamezne države ali skupine držav, povezanih v medsebojna obrambna in/ali vojaška zavezništva (Grizold, 1998b: 62).

6 Z varnostno paradigmo razumemo celoto izzivov, problemov in rešitev (procesnih in institucionalnih) problematike zagotavljanja varnosti na ravni posameznika, družbe/države in mednarodnega sistema v določenem zgodovinskem kulturno-civilizacijskem okviru. To poglavje temelji na delu Grizold, A. (2001). *Varnostna paradigma v mednarodnih odnosih*. V: Luard Evan, Simoniti Iztok, Anton Grizold: *Človek, država in vojna*, 83–161. Ljubljana: FDV.

Ideje, koncepte in doktrine o vojni ter o odnosu med državami lahko najdemo že v starodavni Kitajski in Indiji, antični Grčiji in Rimu (npr. Konfucijeva in Mencijeva dela, v katerih učita, da morajo države v medsebojnih odnosih upoštevati namene in zmernost, izogibati pa se morajo agresivnih osvajalnih vojn, ter dela antičnih mislecev – Platona, Aristotela, Tukidida idr.). Skoraj v vseh prvobitnih religijsko-etničnih civilizacijah so k problemom vojne/vojaških zvez, diplomacije, odnosov med državami pristopali s politično-vojaško-strateških ali duhovno-moralnih vidikov. Pri tem pa so bili misleci in politiki ujeti v paradigmo nenehnega prizadevanja za mirni obstoj in obenem stalnega konflikta s sosedi, ki je zahteval razvoj vojaške organizacije države in njene stalne priprave na vojno (prim. Dougherty in Pfaltzgraff, 1997: 184–189);

- 2) klasična politična filozofija (zlasti dela Niccola Machiavellija, barona de Montesquieja, Thomasa Hobbesa, Johna Locka, Jeana Jacquesa Rousseauja idr., v katerih obravnavajo problematiko svobode in varnosti posameznika v odnosu do širše družbene skupnosti ter vojno kot družbenozgodovinski pojav in instrument zunanje politike države);
- 3) krščanska politična misel (predvsem doktrina o pravični vojni, ki so jo osmislili sveti Ambrozij in njegov učenec sveti Avguštin ter kasneje Tomaž Akvinski); in
- 4) sodobna politična misel v obeh temeljnih smereh – realistični in liberalistični – ter sodobnih pristopov: neorealizma, neoliberalizma, marksizma, kritične teorije, konstruktivizma idr. (Baylis in Smith, 2001: 141–249).

Zgodovinsko gledano se je problem varnosti in obrambe nacionalne države pojavil z razvojem nacionalnih držav v drugi polovici 17. stoletja. Kmalu zatem so se v družboslovni misli pojavili trije pristopi, ki so spodbudili nadaljnja razmišljanja o nacionalni varnosti in obrambi. Najvidnejši predstavniki teh treh miselnih tokov so bili:

- Thomas Hobbes, ki je opredelil vlogo države kot sredstvo za zagotavljanje notranjega reda in obrambe pred zunanjimi sovražniki. S tem je načrtoval razvojno pot realistični šoli obravnave varnostno-obrambne problematike, ki izhaja iz teorije moči.

- Immanuel Kant, ki je z idejami o prostovoljni svetovni federaciji držav postavil temelje liberalističnim pristopom k obravnavi varnosti in miru v svetu.
- Hugo van Grotius, ki v odnosih med državami ni videl le konfliktov, ampak predvsem spoštovanje določenih pravil ravnanja, ki omogočajo sožitje in sodelovanje v mednarodni skupnosti (pragmatični/institucionalni pristop).

Med pomembnejšimi idejami, ki so po 2. svetovni vojni prispevale k razvoju sodobnih konceptov varnosti in obrambe, lahko opozorimo predvsem na naslednje:

- John Herz (1950) je z idejo o varnostni dilemi v zgodnjih 50. letih opozoril na to, da vodi zadovoljevanje varnostno-obrambnih potreb posamezne nacionalne države do večje stopnje občutka nevarnosti pri drugih državah. Vsaka država namreč opredeljuje ukrepe in dejavnost za zagotavljanje lastne varnosti kot del zaščite svojih vitalnih interesov za preživetje ter zato nujno potrebne in v celoti obrambne, enako dejavnost drugih držav pa razume kot nevarno.
- Arnold Wolfers (1962) je z razpravo o nacionalni varnosti utemeljil raziskovanje večplastnosti pojava varnosti v sodobnem svetu.
- Robert Jervis (1976) je predstavil zanimivo idejo o varnostnih režimih, kar je preusmerilo pozornost raziskovalcev od države k mednarodnemu sistemu.
- Gert Krell (1979) je razvil celovito kritiko vojaških koncepcij varnosti predvsem z vidika mirovnih študij.
- Stanley Hoffmann (1978) se zavzema za obravnavo nacionalne varnosti v kontekstu svetovne politike.
- L. B. Krause in Joseph Nye (1975) sta kritično opozorila, da ekonomisti in politologi niso posvečali zadosti pozornosti zapletenosti zasnove nacionalne varnosti, vključno z njeno instrumentalno vlogo pri poudarjanju ostalih vrednot v družbi.

Na splošno lahko ugotovimo, da sta do 80. let prejšnjega stoletja prevladovala realistični in liberalistični pristop pri obravnavi varnostne problematike na ravni države in mednarodnega sistema.

Medtem ko realisti razumejo varnost kot cilj, moč države pa kot sredstvo, s katerim bi dosegli ta cilj, utemeljujejo liberalisti varnost predvsem kot posledico: trajen mir v mednarodni skupnosti bo zagotovil varnost vsem državam. Obema pristopoma je skupno to, da sta obravnavo varnostne problematike zožila na problem moči (realisti) oziroma na problem miru (liberalni idealisti) ter s tem utrdila pojmovanje, da je varnost v glavnem vojaško-politični problem. Prvi izraz takega pojmovanja so tudi obstoječe nacionalne in mednarodne varnostne strukture, ki tudi po koncu hladne vojne še vedno temeljijo na načelih tekmovanja, zastraševanja, nezaupanja med nacionalnimi državami ter usmerjenosti na razvoj in uporabo oborožene sile kot najpomembnejšega elementa teh struktur (Grizold, 1999b).

Drugi temeljni kazalnik za enostransko razvitost koncepta varnosti do 80. let prejšnjega stoletja pa je dokaj skromen obseg literature, ki bi poskušala zajeti pojav varnosti v okviru koherentne paradigme, ki poleg vojaških upošteva tudi ostale pomembne razsežnosti sodobne nacionalne in mednarodne varnosti (npr. gospodarske, politične, socialne, ekološke, zdravstvene idr.) in sodobno varnostno dilemo posameznika, države, mednarodne skupnosti sicer razrešuje v luči kulturnih norm vsake družbe/države posebej, obenem pa upošteva širši, univerzalni kontekst celotne človeške skupnosti.⁷

7 Barry Buzan (1991: 7–12) ponuja pet temeljnih razlogov za pomanjkanje globljega in celovitejšega koncepta razumevanja pojava sodobne varnosti, in sicer:

- Zapletenost pojava varnosti odvrča raziskovalce od celostnega pristopa, zato se raje usmerjajo na bolj oprijemljive razsežnosti tega pojava (npr. vojska).
- V dejanskem mednarodnem varnostnem okolju, ki so ga po 2. svetovni vojni zaznamovali napetost, nezaupanje in konfliktnost med državami, se je koncept varnosti omejil na koncept moči.
- Nekonstruktivno nasprotovanje med realistično in idealistično šolo pri obravnavi konceptov moči in miru namesto sodelovanja pri oblikovanju koncepta varnosti.
- Narava strateških študij, ki poudarja preveliko navezanost te discipline na državno politiko in s tem zožuje predmet proučevanja na vojaške vidike sodobne varnosti.
- Politična in simbolična moč koncepta nacionalne varnosti med politično elito. Nenatančna in nejasna opredelitev pojma nacionalna varnost omogoča političnim in vojaškim elitam oblikovati strategije, s katerimi si krepijo tudi lastno moč v državi in družbi.