

Vloga svetov za nacionalno varnost pri zagotavljanju nacionalne varnosti

The role of national security councils in ensuring national security

Povzetek

Sodobno varnostno okolje postaja kompleksnejše, tradicionalne vojaške grožnje nacionalne varnosti zamenjujejo zdravstvene, migracijske, okoljske, socialne in druge. V teh hitro spreminjajočih se razmerah so države razvile in institucionalizirale svet za nacionalno varnost (SNAV) kot glavno posvetovalno in svetovalno telo vlad pri obravnavanju vprašanj, povezanih z nacionalno varnostjo. Ta vprašanja se v notranji strukturi SNAV obravnavajo na različnih ravneh, da bi se vključil najširši krog predstavnikov vladnih resorjev in služb kot tudi ključnih predstavnikov drugih političnih institucij države. V strukturah in procesih SNAV sodelujejo tudi pripadniki vojska kot vojaški svetovalci.

V prispevku smo raziskovali podobnosti in razlike v načinih ustanavljanja SNAV, njihovi notranji strukturiranosti in umeščenosti v nacionalnovarnostne sisteme izbranih držav, procesih delovanja SNAV ter akterjih, ki v njih delujejo. Ugotavljamo, da so SNAV analiziranih držav organizirani na podoben način, v procesih odločanja imajo vsi zelo pomembno svetovalno in usmerjevalno vlogo na ravni vlade. Razlike med njimi obstajajo predvsem v velikosti in številu pododborov, ki sodelujejo pri odločitvah, povezanih z vprašanji nacionalne varnosti, in v sestavi članstva, ki se lahko od mandata do mandata vlade razlikuje med državami in znotraj držav. Predstavniki vojska analiziranih držav imajo v večini večjo formalno vlogo v podstrukturah SNAV, čeprav se njihova svetovalna vloga zaradi zahtevnosti varnostnega okolja neformalno vseskozi ohranja na vseh njegovih ravneh.

Ključne besede: *sistem nacionalne varnosti, svet za nacionalno varnost, akterji sveta za nacionalno varnost.*

Abstract

This paper explores the similarities and differences in establishing national security councils (NSCs), their internal structure, placement within the national security systems of selected countries, the processes of NSC operation, and the actors operating in them. The authors note that the NSCs of the analyzed countries are organized in a similar way; they all have a very important advisory and guiding role in decision-making processes at the government level. They mainly differ in the size and number of the subcommittees

involved in the decision-making processes which are related to national security issues; and in the structure of their members, which may vary from country to country, within countries, and from mandate to mandate of a government. The representatives of the armed forces of the analyzed countries mainly have a formal role in NSC substructures, although their advisory function is informally present at all levels, due to the complexity of the security environment.

Key words: *national security system, national security council, actors within the national security council.*

1 Uvod

Od konca druge svetovne vojne, še izraziteje pa po koncu hladne vojne, ko je mednarodno varnostno okolje s svojo kompleksnostjo in nepredvidljivostjo sprememb državam pokazalo raznovrstnost sodobnih varnostnih izzivov, je oblikovanje posebnih koordinativnih nacionalnih instrumentov za obravnavanje prepletenih varnostnih težav postala praksa številnih držav v svetu. Ta instrument so države po vzoru ZDA poimenovala svet za nacionalno varnost (v nadaljevanju SNAV). Njegova glavna vloga v sistemu nacionalne varnosti je obravnavanje vprašanj, povezanih z nacionalno varnostjo, in usmerjanje ter usklajevanje nacionalne varnostne politike. SNAV kot posvetovalni in usklajevalni organi vlade so lahko zaradi te vloge, ki jo lahko vsaka država različno razume in uresničuje, tudi posledično različno organizirani, različni pa so lahko tudi procesi njihovega delovanja, sestava članstva kot tudi umeščenost tega instrumenta v sistem nacionalne varnosti. V SNAV ima pomembno mesto tudi vojska, ki se lahko pri njegovem delu glede na vrsto in kompleksnost varnostnih izzivov pojavlja v različnih sodelovalnih oblikah. Raziskovanje zadevnih podobnosti in raznovrstnosti med delovanji SNAV in vloge vojska v njih temelji na primerjavi sodobnih praks izbranih držav. V primerjalno analizo so vključene ZDA in Velika Britanija kot zgleadni državi ter Hrvaška in Slovenija kot reflektivni državi pri razumevanju pomena SNAV v sistemu nacionalne varnosti.

Namen prispevka je na podlagi praks izbranih držav izpostaviti sodobno vlogo SNAV pri zagotavljanju nacionalne varnosti. Posebna osredotočenost je namenjena vlogi in vključenosti vojska v obravnavanih SNAV. Pri tem nas bodo zanimali odgovori na ta vprašanja:

1. Kaj je glavni vzrok za vzpostavitev SNAV in njihovo umeščenost v sistem nacionalne varnosti?
2. V kolikšni meri lahko (stalno) delovanje SNAV s svojimi posvetovalnimi in usklajevalnimi vlogami prispevajo k učinkovitemu odzivanju države na varnostna tveganja?
3. Kako lahko predstavniki vojska sodelujejo v SNAV in kakšno vlogo imajo v njih?

2 Svet za nacionalno varnost v sistemu nacionalne varnosti

Varnost, nacionalna varnost in sistem nacionalne varnosti so temeljni koncepti vsake države za usmerjanje in razvoj področja nacionalne varnosti. Obravnavamo jih lahko kot stanja ali dejavnosti in so v tesni medsebojni soodvisnosti. Čeprav ima vsak od teh konceptov znotraj te soodvisnosti svoj pomen pri zagotavljanju nacionalne varnosti, je treba zaradi medsebojne prepletenosti upoštevati tudi vidik njihovega sosledja. Varnost je v tem sosledju temeljna vrednota, ki jo v sistemu nacionalne varnosti zagotavlja nacionalna varnost. Zaradi spremenljive in kompleksne narave varnostnega okolja in potrebe po zahtevnem in stalnem usklajevanju razmerja med koncepti, ki se v naravi pojavljajo kot varnostne dejavnosti države, so za državo postali učinkoviti koordinacijski instrumenti, med katerimi ima SNAV osrednjo vlogo, nujnost.

V upravljanje in vodenje sistema nacionalne obrambe so v sodobni državi vključeni zakonodajni in izvršilni organi oblasti. Zakonodajni določajo zakonske okvirje z dolgoročnimi smernicami razvoja nacionalnovarnostne politike. Zagotavljajo finančne in materialne pogoje za izvajanje sistema nacionalne varnosti. Vlade posameznih držav so politična izvršilna raven upravljanja in vodenja nacionalne varnosti. Odgovorne so za usmerjanje in usklajevanje delovanja sistema nacionalne varnosti na vseh ravneh. Zato sprejemajo potrebne politične, pravne, finančne, organizacijske in druge ukrepe. Večina sodobnih držav je zaradi kompleksnosti sodobnega varnostnega okolja kot svoj posvetovalni in usklajevalni organ ustanovila SNAV.

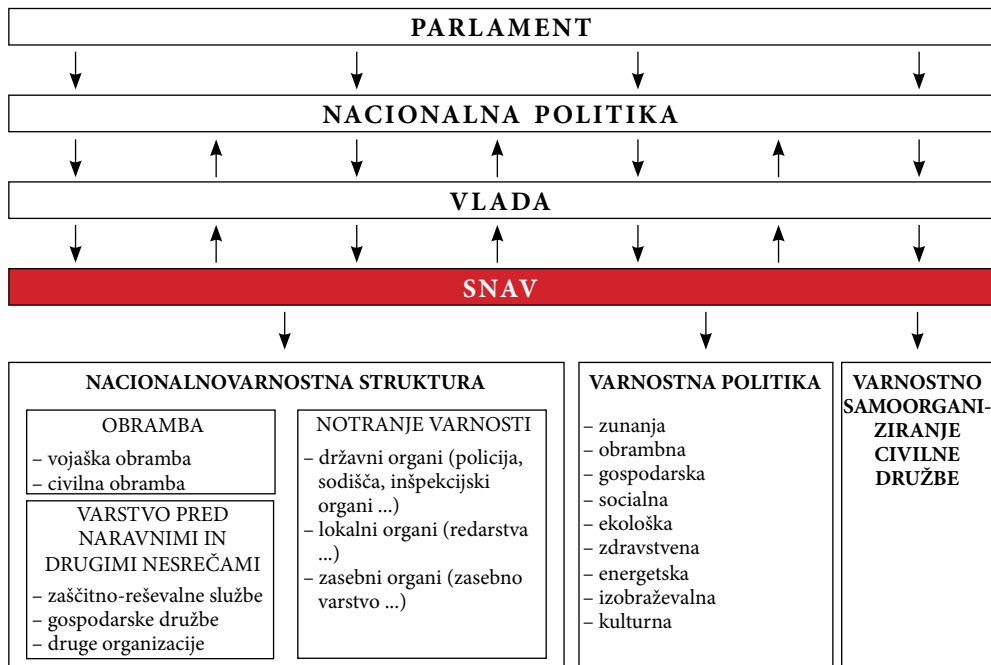
Prva država, ki je ustanovila SNAV v obliki, kot ga poznamo še danes v večini sodobnih držav, so bile ZDA. Ustanovitev je posledica množice diplomatskih in vojaških dejavnikov, s katerimi se je bilo treba spoprijeti med drugo svetovno vojno in povojnim obdobjem. Ameriški model delovanja SNAV se je zaradi vse večje prepletenosti vladnih organov in njihovih akterjev pri obravnavi vse kompleksnejših varnostnih vprašanj široko uveljavil v svetu in postal nepogrešljiv posvetovalni ter usklajevalni organ izvršilne veje oblasti. Njegova razvitost v državah je odvisna od strukture in učinkovitosti delovanja sistema nacionalne varnosti, pa tudi od organiziranosti in načina odzivanja države na trenutne notranje in zunanje varnostnopolitične razmere.

SNAV usklajuje nacionalnovarnostno politiko in usmerja dejavnosti, ki se opravljajo zaradi uresničevanja interesov in ciljev nacionalne varnosti. Njegova glavna naloga je obravnava vprašanj, povezanih z nacionalno varnostjo. Usklajuje mnenja in ukrepe različnih resorjev in drugih državnih organov ter organizacij pri uresničevanju dejavnosti nacionalne varnosti. Ugotavlja in ocenjuje varnostna tveganja, ogrožanja države ter ukrepe za zagotavljanje nacionalne varnosti. Preden zakonodajalci obravnavajo akte, SNAV uskladi mnenja vseh akterjev, ki sodelujejo v procesih zagotavljanja varnosti v državi. Dolžan je zagotoviti, da je upravljanje varnostnega sektorja skladno z dogovorjeno politiko nacionalne varnosti. V nekaterih primerih lahko SNAV deluje tudi kot platforma za uresničevanje in vzdrževanje pobud za reformo varnostnega sektorja na politični in tehnični ravni (Sotlar, Grizold, Vuga Beršnak, 2020, str. 162).

SNAV združuje vse institucije in akterje, ki sodelujejo pri uresničevanju varnostne politike. V njem so združene najpomembnejše skupine svetovalcev, odgovorne za zagotavljanje nacionalne varnosti. Običajno ga sestavlja predsednik vlade, ki ga tudi vodi, podpredsedniki vlade, vladni svetovalec za nacionalno varnost, obrambni in finančni ministri in ministri zunanjih ter notranjih zadev, predstavniki vojaških organizacij, obveščevalnih služb, po potrebi tudi predstavniki varnostnih organizacij in drugih vladnih služb. Vodja SNAV ima glede na zahtevnost dnevnega reda vedno možnost razširiti sestavo SNAV z akterji, za katere misli, da bil lahko prispevali k učinkovitejši presoji varnostnih vprašanj. Ta razširitev sestave se lahko nanaša tako na vladne resorje in vladne službe kot na predstavnike parlamentarnih delovnih teles in funkcijo predsednika parlamenta ali predsednika države ter drugih predstavnikov, zlasti državnih institucij. V tem kontekstu lahko govorimo, da je SNAV sestavljen iz formalnih (stalnih) in neformalnih (nestalnih) članov, saj je ob oblikovanju ustreznega akta o delovanju SNAV ravno zaradi vse večje dimenzioniranosti varnostnega področja težko zelo natančno opredeliti njegovo sestavo.

Tudi organiziranost SNAV se od države do države razlikuje, skupna vsem pa je večravenska organiziranost in vertikalna ter horizontalna povezljivost. Podrejeni organizacijski sestavi (tak sestav je na primer sekretariat SNAV) so potrebni za delovanja SNAV, saj pospešujejo njegovo operativnost in povečujejo strokovnost obravnave varnostnega vprašanja. Podrejene organizacijske sestave večinoma sestavljajo področni strokovnjaki iz vladnih področij dela. Vsaka taka sestava ima svojega vodjo in formalno sestavo članstva, ki se opredeli z ustreznim (vladnim) aktom. Tudi ti sestavi imajo možnost, da lahko glede na zahtevnost dnevnega reda svoje članstvo razširijo še z drugimi področnimi strokovnjaki, ki bi lahko prispevali k razjasnjevanju varnostne problematike. Njihova ključna vloga je, da z usklajevanjem aktivnosti in pripravo gradiv omogočijo učinkovito delovanje SNAV in da skrbijo za usklajeno izvedbo stališč SNAV. Logika hierarhične organiziranosti SNAV je torej podobna logiki delovanja birokratske organizacije: omogočiti učinkovito oblikovanje (svetovanje) in uveljavljanje ustreznih stališč do nekaterih varnostnih vprašanj.

Umestitev SNAV v sistem nacionalne varnosti (shema 1) ima predvsem teoretično vrednost, saj gre za konstrukt, ki nam omogoča lažjo predstavo ravni njegove umeščenosti ter povezanosti med nacionalnovarnostno politiko in varnostno strukturo v sistemu nacionalne varnosti. Oblikovalci/usmerjevalci nacionalnovarnostne politike so zakonodajna oblast (parlament), izvršilna veja oblasti (vlada) in SNAV kot glavni vladni svetovalni organ o vprašanjih zagotavljanja nacionalne varnosti. Parlament sprejema in potrjuje nacionalnovarnostno politiko. Pri pripravi njenih predlogov sodeluje vlada, ki jo pozneje tudi uresničuje, zato ima do politike dvosmeren odnos. SNAV kot glavno svetovalno telo vlade po eni strani sodeluje pri pripravi predlogov nacionalnovarnostne politike, po drugi strani pa tudi spremlja, ocenjuje in usmerja njeno uresničevanje, zato tudi med vlado in SNAV poteka dvosmerna komunikacija oziroma sta v soodvisnem razmerju. Neposredni izvajalci varnostne politike so akterji nacionalnovarnostne strukture in varnostnega samoorganiziranja civilne družbe.

Shema 1: Teoretična umestitev SNAV v nacionalnovarnostni sistem (vir: lasten)

Sklenemo lahko, da je sistem nacionalne varnosti za vsako državo vitalnega pomena, saj se z njim varuje državo in njene prebivalce in to proti vsem oblikam groženj nacionalni varnosti in pred tveganji. Kompleksnost sodobnih varnostnih groženj in tveganj pa po drugi strani zahteva tudi učinkovito usklajevanje nosilcev varnostnih funkcij pri spoprijemanju z varnostnimi izzivi. Pomembno pri tem pa je, da je oblika njihovega usklajevanja vnaprej dogovorjena in tudi institucionalizirana. Eno takih institucionaliziranih sodobnih koordinativnih teles, ki je pravzaprav osrednji povezovalni člen med različnimi vladnimi resorji, vladnimi službami in drugimi državnimi institucijami, ki sodelujejo pri zagotavljanju nacionalne varnosti, je SNAV.

3 Vzroki za ustanovitev svetov za nacionalno varnost in pravne podlage za njihovo delovanje

SNAV posameznih držav, vključenih v primerjalno analizo, so se ustanovljali v različnih časovnih obdobjih kot odgovori na prilagoditev bistvenim spremembam v mednarodnem varnostnem okolju. Te spremembe sovpadajo z največjimi zgodovinskimi mejniki razvoja sistemov nacionalne varnosti v 20. stoletju, ki so povzročili obe svetovni vojni, hladno vojno in obdobje po njenem koncu, ki je povezano zlasti z demokratizacijo evropskega prostora in nastankom novih suverenih držav. Mednarodno varnostno okolje je postajalo vse bolj globalno, prepleteno in predvsem kompleksnejše, zato so se, čeprav v različnem časovnem obdobju, pojavile potrebe držav po enotnem usklajevalnem in posvetovalnem telesu na področju zagotavljanja nacionalne varnosti.

Vzroki za ustanovitev SNAV izbranih držav so podobni, saj je skupen cilj vseh vzpostavitev organa, s pomočjo katerega lahko čimbolj organizirano obravnavajo varnostne grožnje in tveganja ter na podlagi analiz svetujejo izvršilni veji oblasti, kako jih odvracati. Pred obstojem SNAV so se države spoprijemale z izzivi ogrožanja nacionalne varnosti precej bolj nestrukturirano, saj so različne varnostne grožnje obravnavale ločeno in v različnih vladnih organih. Glavno vlogo pri pripravi odločitev in njihovem sprejemanju so imeli predsedniki vlad.

Velike spremembe v razumevanju in delovanju sistemov nacionalne varnosti, ki so jo prinesle svetovne vojne, hladna vojna in obdobje po koncu hladne vojne, tudi z razvojem vojaških, še posebej pa nevojaških varnostnih groženj in tveganj, so zahtevale tudi ustrezno prilagoditev instrumentov zagotavljanja sistemov nacionalne varnosti. SNAV so se v teh prilagoditvah sistemov nacionalne varnosti pokazali kot učinkoviti in danes vse bolj tudi nepogrešljiv koordinacijsko-svetovalni instrument vlade pri spremljanju in spoprijemanju z viri groženj in tveganj nacionalne varnosti.

SNAV izbranih držav so nastali v različnih zgodovinskih obdobjih. Dejstvo je, da sta na ustanovitev in razvoj SNAV ZDA in Velike Britanije vplivali obe svetovni vojni, kot tudi obdobje hladne vojne. Čeprav so bili prvi zametki sestavov in tudi naloge predhodnikov SNAV precej vojaško naravnani, se je ta podoba z ustanovitvijo SNAV precej spremenila. Na primeru izbranih držav lahko ugotovimo, da so SNAV glede na njihovo vlogo v sistemu nacionalne varnosti postali pretežno civilni organi, ki obravnavajo ključne problematike nacionalne varnosti države – varnost obravnavajo celovito.

Sklenemo lahko, da je k ustanovitvi SNAV pripomoglo spremenljivo mednarodno varnostno okolje po drugi svetovni vojni, kompleksna strukturiranost sistemov nacionalne varnosti, ki je zahtevala vse večjo potrebo po upravljanju in usklajevanju prepletenih varnostnih vprašanj države in ne nazadnje tudi potrebo po stalnem instrumentu, ki bo združeval ključne (civilne in vojaške) akterje nacionalne varnosti države, zagotavljal neprekinjeno tekoče delo in predvsem odzivnost države na področju nacionalne varnosti.

Z vidika pravne legitimnosti je večina SNAV sodobnih držav, ustanovljenih z zakonodajnimi akti ali podzakonskimi odloki, torej nimajo podlage v ustavah.¹ Vsi SNAV izbranih držav so ustanovljeni na podlagi posebnih zakonov, razen Velike Britanije, ki nima enovite ustave, v kateri bi bilo določeno, da je treba ustanoviti tak organ.

Zanimiva je ugotovitev, da kljub temu da so SNAV ustanovljeni npr. z zakonom, pa lahko njihovo delovanje države spreminjajo s podzakonskimi akti (npr. v Sloveniji z vladnim odlokom) skladno s potrebami in organiziranostjo aktualne vlade. To pa pomeni, da strukturiranost, sestava in naloge SNAV niso trdno določene in jih je mogoče glede na varnostne okoliščine, nacionalnovarnostna vprašanja države ali potrebe vlade prilagajati tako ob vsakem novem mandatu kot med mandatom vlade.

¹ Obstajajo tudi države, ki ustanovitev SNAV pogojujejo z ustavno določbo. Primeri takih držav so Romunija, Estonija, Češka, Čile, Gruzija, Portugalska in Iran (Kaynar, 2018, str. 457).

4 Strukturiranost svetov za nacionalno varnost

Umeščenost SNAV izbranih držav v sistem nacionalne varnosti in njihova notranja strukturiranost sta si zelo podobni, saj je večina SNAV sodobnih držav razvitih na podlagi modela ZDA. Kljub podrobnostim pa obstajajo tudi pomembne razlike, ki so posledica različnih političnih ureditev (predsedniški, parlamentarni, polpredsedniški sistem), kakor tudi velikosti celotnega nacionalnovarnostnega sistema posamezne države.

SNAV izbranih držav so umeščeni v sistem nacionalne varnosti zelo podobno, saj so v vseh glavno svetovalno in posvetovalno telo izvršilne veje oblasti pri vprašanjih zagotavljanja nacionalne varnosti. V predsedniškem političnem sistemu v ZDA SNAV tako neposredno svetuje predsedniku, ki hkrati opravlja funkcijo predsednika vlade in vrhovnega poveljnika oboroženih sil, podobno kot svetuje vladi v Veliki Britaniji, Hrvaški in Sloveniji. V primeru Hrvaške s kombinacijo parlamentarnega in polpredsedniškega političnega sistema SNAV poleg vlade svetuje tudi predsedniku republike. Kljub temu da v Veliki Britaniji SNAV ni tipično formaliziran, pa je tudi tam organ, ki deluje v kabinetu in podpira vlado na področju nacionalnovarnostne politike. SNAV je tako eden od številnih kabinetnih odborov in obravnava zadeve, ki se nanašajo na nacionalno varnost, zunanjo politiko, obrambo, mednarodne odnose in razvoj, odpornost in energetiko.

Skupna značilnost SNAV izbranih držav je tudi večravenska notranja organiziranost. Varnostna vprašanja, ki so bolj tehnične narave ali so preprostejša, se tako najprej obravnavajo na nižjih, praviloma strokovnih ravneh, na katerih se z več vidikov oblikujejo ustrezni strokovni predlogi oziroma usmeritve za obravnavo vprašanj na višjih ravneh. V SNAV se obravnava gradivo, pripravljeno na nižjih ravneh, in sprejmejo se določene usmeritve za vlado. Tako se razbremenijo najpomembnejše odločevalce v vladi, saj na dnevni red SNAV pridejo samo najpomembnejša varnostna vprašanja. V SNAV izbranih držav so na najvišji ravni zbrani ministri najpomembnejših resorjev, kot so obrambni, zunanji, finančni in notranjih zadev, predseduje pa jim predsednik vlade. V pododborih praviloma delujejo namestniki ministrov oziroma državni sekretarji, običajno jim predsedujejo svetovalci za nacionalno varnost, ki delujejo pri predsedniku vlade. Večji državi, ZDA in Velika Britanija, imata organiziranih še več delovnih skupin, ki se sestavljajo glede na vsebinske potrebe.

5 Poslanstvo in naloge organov svetov za nacionalno varnost ter način njihovega delovanja

Pri analiziranju procesov delovanja SNAV izbranih držav smo se posebej osredinili na osnovno poslanstvo in naloge SNAV ter podrejenih odborov, odnose med posameznimi ravnmi in način, na katerega delujejo v političnem in nacionalnovarnostnem sistemu.

Osnovno poslanstvo SNAV izbranih držav je svetovanje izvršilnim oblastem pri vprašanjih zagotavljanja nacionalne varnosti. Skupna značilnost vseh je tudi, da je SNAV neke vrste forum, v katerem lahko najvišji akterji v hierarhiji nacionalnovarnostnega sistema razpravljajo o vseh vidikih zagotavljanja varnosti v državi. Vsi imajo možnost

po potrebi poleg ustanovnih članov na posvet povabiti različne strokovnjake. Končne odločitve v nobenem od proučevanih primerov niso pristojnost SNAV, temveč jih sprejema najvišji organ izvršilne veje oblasti, vlada.²

SNAV vseh izbranih držav podpirajo stalni sekretariati oziroma štabi, ki opravljajo strokovne, operativne in administrativne naloge za potrebe SNAV. S tem zagotavljajo neprekinjeno stalnost delovanja med različnimi organi SNAV in drugimi nevladnimi/vladnimi agencijami ter službami.

Pri procesih delovanja SNAV imajo zelo pomembno vlogo svetovalci za nacionalno varnost, saj so v vseh preostalih izbranih državah, razen v Sloveniji, praviloma člani najvišjega organa SNAV, medtem ko je v Sloveniji svetovalac predsednika vlade za nacionalno varnost formalno le član sekretariata SNAV (SSNAV). Svetovalci za nacionalno varnost imajo praviloma velike pristojnosti pri sklicevanju sej SNAV, pri pripravi agend in usklajevanju med SNAV ter predsedniki vlad. V Sloveniji se svetovalac za nacionalno varnost v delo SNAV vključuje skladno z določbami vladnega odloka o SNAV in na podlagi uskladitve s predsednikom vlade (Kabinet predsednika Vlade, 2021). Najvidnejši postane ob aktiviranju kriznega upravljanja in vodenja, ko kot predstavnik vlade prevzame bistvene naloge medresorskega usklajevanja.

Pogostost sestajanja SNAV je določena le v Veliki Britaniji, kjer se SNAV sestaja tedensko, praviloma po seji vlade. V praksi se v zadnjem času to ne dogaja redno, predvsem od nastopa funkcije zadnjega premierja. V vseh drugih izbranih državah se SNAV sestaja po potrebi. Prakse kažejo, da je pogostost sestajanja odvisna od varnostnih razmer v svetu in predvsem od vladajoče politike, saj vsaka poleg spreminjanja sestave spreminja tudi pogostost sestajanja SNAV. V Sloveniji in Veliki Britaniji se na primer SNAV med epidemijo covid-19 ni sestal oziroma ni odločal o strategiji spoprijemanja z njo.

Splošna ugotovitev oziroma očitek poznavalcev, ki se nanaša na vsebine, o katerih SNAV izbranih držav odločajo, je ta, da SNAV na najvišji ravni vse preveč odločajo o povsem operativnih zadevah, namesto da bi se ukvarjali s strategijo zagotavljanja nacionalne varnosti. Operativno-taktične odločitve in njihova izvedba bi se morale prepustiti hierarhično podrejenim odborom in drugim vladnim službam na podlagi strateških odločitev SNAV.

6 Akterji svetov za nacionalno varnost

6.1 Sestava svetov za nacionalno varnost

Kot je že omenjeno v poglavju o notranji strukturiranosti, so SNAV vseh izbranih držav organizirani večravenjsko, da se odbira obravnavane teme in se o njih odloča. Ta način strukturiranosti posnema tudi sestava SNAV in njegovih pododborov.

² V ZDA je to predsednik, v Sloveniji in Veliki Britaniji predsednik vlade ter na Hrvaškem predsednik vlade in predsednik republike skupaj.

Skupna značilnost sestave SNAV izbranih držav je, da so v SNAV kot najvišjem organu v strukturi vsi predsedniki vlad, ki mu hkrati tudi vsi predsedujejo. V vseh SNAV so tudi ministri najpomembnejših resorjev, povezanih z varnostjo, torej obrambni, zunanji, finančni in notranji. Nadaljnja sestava se razlikuje od države do države. Glede vključenosti svetovalca za nacionalno varnost je posebnost Slovenija, saj med izbranimi državami edini ni član SNAV. Opazne razlike so tudi pri članstvu obveščevalnih služb kot enem najpomembnejših akterjev pri zagotavljanju nacionalne varnosti. Obveščevalne službe so vključene v najvišje organe SNAV v ZDA in na Hrvaškem, pogojno tudi v Veliki Britaniji, medtem ko se v Sloveniji te službe vključijo v sestavo SNAV na hierarhično drugi ravni, torej v SSNAV. Razlike so tudi pri vključitvi predstavnikov vojska, analiza tega je narejena v nadaljevanju prispevka.

6.2 Vloga in mesto vojska v svetih za nacionalno varnost ter v procesih njihovega delovanja

V sodobnem varnostnem okolju grožnje varnosti države in državljanov presegajo le vojaške grožnje, kljub temu pa oborožene sile vsake države še vedno ostajajo eden glavnih instrumentov zagotavljanja nacionalne varnosti. Država ima izključno oblast nad oboroženimi silami in jih, da bi zagotavljala nacionalno varnost, uporablja za opravljanje varnostnih in obrambnih nalog tako doma kot v tujini. Čeprav so sodobne oborožene sile glede na obseg, strukturo, organiziranost in usposobljenost pripravljene predvsem za obrambne naloge, je njihova uporabnost razširjena na vrsto drugih varnostnih in zaščitno-reševalnih nalog. Zaradi široke uporabne vrednosti zmogljivosti oboroženih sil in neposredne ali posredne vpetosti praktično v vsa varnostna prizadevanja države je tudi njihova vloga v celotnem sistemu nacionalne varnosti danes postala še bolj pomembna in nepogrešljiva kot v preteklosti. Njihova vključenost v sistem nacionalne varnosti pa ni samo strukturnega ali zmogljivostnega, temveč tudi svetovalnega in upravljalnega značaja. Ti vlogi sta še zlasti poudarjeni pri vladnih koordinacijah in usklajevanjih različnih perečih (kriznih) varnostnih situacij, v katerih se lahko zaradi spremenljivosti varnostnega okolja hitro znajde država in celoten mednarodni sistem.

Poudarili smo že, da so SNAV ključen posvetovalni organ vlad za varnostna vprašanja države, tudi vprašanja uporabe oboroženih sil, zato imajo v njih v vseh državah bolj ali manj pomembno vlogo tudi predstavniki vojska. Mesto in vloga predstavnikov vojska v SNAV se od države do države razlikuje: v nekaterih državah so stalni člani SNAV, v drugih so vključeni v njeno notranjo strukturo, v tretjih pa pride do te vključenosti le na podlagi vsebine (priložnostno), ki jo SNAV obravnava.

Vojaški svetovalci običajno predstavljajo strokovna stališča (vojaške nasvete) oboroženih sil do obravnavanega varnostnega vprašanja in sodelujejo pri usklajevanju stališč, do katerih se mora opredeliti vlada. Prihajajo iz različnih položajev v vojaški strukturi, zmeraj pa gre za vojaške osebe, ki so skozi svojo vojaško kariero prišle do najvišjih položajev. Funkcija, ki jo zasedajo v vojaški organizaciji, je večinoma v liniji poveljevanja,

vendar ne vedno.³ V teh vlogah se največkrat pojavlja ključni predstavnik oboroženih sil, to je načelnik generalštaba.⁴

Vloga načelnikov generalštaba v SNAV je odvisna od narave obravnavanih groženj in tveganj in se kaže kot najpomembnejša ob vojaškem ogrožanju države ali neposredni vojni nevarnosti. Pomembnost načelnikov generalštaba v SNAV je tudi odvisna od zgodovine in načina zagotavljanja predvsem zunanje politike določene države. Države, ki imajo pomembno vlogo pri snovanju svetovne varnostne politike, imajo tudi sestavo članov SNAV bolj mešano – sestavljeno iz civilnih in vojaških oseb. Nasprotno velja za manjše države z manjšo vojaško močjo, pri katerih je v ospredju bolj civilno (politično) naravnana sestava SNAV.

Sklenemo lahko, da so predstavniki vojska, ki jih največkrat zastopajo načelniki generalštabov, v delovanje SNAV ali njihovih podrejenih sestavov redno vključeni. Ne glede na njihovo formalno ali neformalno vključenost so vselej pomemben svetovalni organ SNAV pri oblikovanju in največkrat tudi pri zavzemanju stališč do nekaterih varnostnih izzivov, skupaj z drugimi akterji varnostne strukture sistema nacionalne varnosti. Njihov pomen in vlogo v delovanjih SNAV bomo podrobneje proučili v nadaljevanju v okviru primerjalne analize izbranih držav.

V ZDA predstavniki vojske, ki so v liniji vodenja in poveljevanja v oboroženih silah, niso neposredno vključeni v strukturo SNAV, vendar pa ima poveljujoči združenega poveljstva oboroženih sil ZDA zelo pomembno svetovalno vlogo v SNAV. Njegova pomembnost se kaže v tem, da je pravzaprav najvišji predstavnik oboroženih sil ZDA, čeprav ni v liniji vodenja in poveljevanja, vendar je glavni svetovalec v SNAV za vojaške zadeve. Tudi zgodovinsko gledano je vloga predstavnikov oboroženih sil ZDA v SNAV zelo pomembna. Ob ustanovitvi SNAV leta 1947 je takratni predsednik ZDA Truman vztrajal, da mora biti minister za obrambo hkrati njegov glavni svetovalec za nacionalno varnost. To dejstvo zelo jasno kaže takraten pogled na nacionalno varnost, ki je bila izrazito vojaško naravnana (Lake, Peter, 2009, str. 144). Pomembnost vojske v SNAV dokazuje tudi dejstvo, da je bila skozi zgodovino večina članov SNAV ali aktivnih vojaških častnikov, uslužbencev zunanjega ministrstva ali pa civilistov z vojaškim znanjem oziroma poznavanjem zunanje politike (Best, 2011, str. 25).

Tudi v Veliki Britaniji so imeli predstavniki vojska skozi zgodovino izredno pomembno vlogo pri odločanju o nacionalni varnosti, še posebej pri zametkih SNAV v obeh svetovnih vojnah. Pomembnost se kaže tudi v trenutni ureditvi – ob vojni napovedi ali potrebi po uporabi britanskih vojaških sil potrdilo sicer izda predsednik vlade v imenu

³ Primer ZDA, ko poveljnik združenega poveljstva oboroženih sil nima izvršilnih pooblastil za poveljevanje bojnim silam. Linija vodenja in poveljevanja poteka od predsednika ZDA do obrambnega ministra in od obrambnega ministra naprej do bojnih poveljstev.

⁴ Čeprav lahko načelnik generalštaba, kar ni redkost, za opravljanje teh posebnih ali usklajevalnih vlog pooblasti tudi druge vojaške strokovnjake ali poveljnike iz strukture oboroženih sil, bomo v prispevku to vlogo (zaradi lažjega razumevanja vloge oboroženih sil v najzahtevnejših varnostnih vprašanjih države) osnovali na hierarhično najvišjem strokovnem subjektu, odgovornem za delovanje oboroženih sil – načelniku generalštaba.

kraljice, vendarle pa o vojaških akcijah odloča kabinet vlade, kateremu med drugimi svetujeta tudi SNAV in načelnik obrambnega štaba (Lunn, Holland, Mills, 2016, str. 6).

V SNAV Hrvaške je načelnik generalštaba oboroženih sil stalni član. Izmed vseh proučevanih držav je tako edini predstavnik vojska, ki je vključen kot ustanovni član v najvišji organ SNAV. Po vsej verjetnosti je to posledica tega, da se je nacionalnovarnostni sistem Hrvaške začel oblikovati, ko je Hrvaška med svojim osamosvajanjem veliko pozornosti namenjala prav oboroženim silam, saj je morala z njimi pridobiti in si izbojevati velik del svojega ozemlja.

Pomembnost Slovenske vojske v nacionalnovarnostnem sistemu Slovenije se posredno kaže v strateških dokumentih, kot so Resolucija o strategiji nacionalne varnosti in Deklaracija o zunanji politiki Slovenije (oba poudarjata pomembnost Nata pri zagotavljanju nacionalne varnosti Slovenije), Strategija o sodelovanju na mednarodnih operacijah in misijah, Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, Vojaška doktrina in drugi razvojni dokumenti o nacionalni varnosti. Vse pomembnejša vloga Slovenske vojske pa se v zadnjem času kaže tudi v okviru skupne evropske varnostne in obrambne politike (Sotlar, Grizold, Vuga Beršnak, 2020, str. 20).

Načelnik Generalštaba Slovenske vojske se v strukturo SNAV vključuje kot stalni član SSNAV in je predstavnik vojske, ki je najvišji v liniji vodenja in poveljevanja. Poveljevanje z enotami Slovenske vojske je namreč v izključni pristojnosti načelnika Generalštaba Slovenske vojske in podrejenih poveljnikov. Načelnika imenuje Vlada RS, odgovoren pa je ministru za obrambo (ZObr, 43. člen). Naloge Generalštaba so med drugim tudi skrb za komunikacijo, usklajevanje in povezovanje s predstavniki preostalih podsistemov nacionalnovarnostnega sistema, in sicer z Generalno policijsko upravo, štabom Civilne zaščite Slovenije in nosilci načrtovanja ter organiziranja civilne obrambe. Načelnik Generalštaba zastopa Slovensko vojsko v Državnem zboru, medtem ko minister za obrambo s parlamentom komunicira prek poslanskih vprašanj in z udeležbo na odboru za obrambo ali nad obveščevalnimi ter varnostnimi službami (Sotlar, Grizold, Vuga Beršnak, 2020, str. 164–165).

Ustava Slovenije predvideva sodelovanje med vojsko in civilno družbo v okviru pluralističnih demokratičnih vrednot. Vloga vojske je rezultat začrtane smeri razvoja civilno-vojaških odnosov in nadzora nad oboroženimi silami. Obrambni minister je civilist, ki je neposredno odgovoren parlamentu in vladi, sistem nacionalne varnosti kot celota pa je bolj dostopen za parlamentarno preiskavo in medije ter javno presojo. Opazimo torej prizadevanja, da se vojska omeji in podredi civilnemu nadzoru, nasprotno od sistema, v katerem je bila Slovenija pred osamosvojitvijo.

Civilni nadzor nad vojsko pa ne pomeni samo podrejenost in poslušnost vojske, temveč tudi zagotavljanje okolja in razmer, v katerih lahko vojska učinkovito opravlja svojo vlogo. V SSNAV načelnik Generalštaba Slovenske vojske opravlja nalogo svetovanja s svojega strokovnega področja, visoko izobraženi, usposobljeni častniški zbor pa mu

zagotavlja strokoven vojaški nasvet in tehta med različnimi možnostmi, ki bi uresničile cilje politike (Sotlar, Grizold, Vuga Beršnak, 2020, str. 169–170).

7 Sklep

SNAV so postali v sodobnem razumevanju nacionalne varnosti pomemben in nujen instrument sistema nacionalne varnosti pri usklajevanju in obravnavanju zahtevnih varnostnih vprašanj države. Združujejo in povezujejo ključna vladna ministrstva in službe, po potrebi pa tudi institut predsednika republike ter predstavnike organov parlamenta, vse zato, da bi najučinkoviteje zagotovili mir in varnost državljanov ter uresničevali najpomembnejše strateške interese in cilje države na področju varnosti. Čeprav SNAV nimajo pristojnosti odločanja, kljub temu predstavljajo neke vrste ključno vozlišče varnostnih prizadevanj države, kjer pride do diskurza, uskladitve in odgovora na varnostno vprašanje, ki ga nujno potrebuje vlada za sprejemanje zahtevnih in preudarnih odločitev. Pri snovanju teh odgovorov ni zapostavljena vloga vojska, ki danes opravljajo zelo obsežen nabor nalog vojaškega in nevojaškega značaja. Zaradi multiplikativne vloge vojska pri reševanju varnostnih izzivov njihova vloga namreč pridobiva vse večji pomen v državi in družbi in posledično tudi v SNAV oziroma v okviru njihove strukturiranosti. Čeprav se glede na opravljeno primerjalno analizo večinoma pojavljajo kot neformalni člani SNAV, je njihova vključenost bolj kot ne formalizirana v organih, ki podpirajo delovanje SNAV (na primer v sekretariatih SNAV). Ne glede na formalno ali neformalno članstvo v strukturi in podstrukturah SNAV so vojaški nasveti ali svetovanja stalnica v njihovih procesih dela.

Na podlagi splošnih ugotovitev o učinkovitosti SNAV pri reševanju vprašanj iz vse širšega kroga groženj nacionalni varnosti in dejstvu, da se SNAV v Sloveniji, kljub kompleksnim krizam v zadnjem obdobju, sestaja redko, bi bilo v normativnih aktih, ki predpisujejo način delovanja SNAV, smiselno določiti periodičnost sestajanja, kot je to v Veliki Britaniji, kjer se SNAV sestaja tedensko. S tem bi bil celoten nacionalnovarnostni sistem Slovenije *a priori* (in ne *a posteriori*) seznanjen z varnostno situacijo v Sloveniji, ki bi omogočala pravočasno osredinjenje na zaznane vzroke tveganj in groženj nacionalni varnosti ter iskanje skupnih odgovorov nanje. S tem bi še bolj, tudi v praksi, udejanjala razumevanje koncepta celovitega zagotavljanja (nacionalne) varnosti.

Tudi Slovenska vojska je s svojimi vojaškimi zmogljivostmi vse bolj vpeta v reševanje skoraj vseh vrst kriznih situacij, od migracijskih do zdravstvenih. V tem smislu postaja eden od ključnih gradnikov nacionalnovarnostnega sistema tudi ob nevojaškem ogrožanju nacionalne varnosti Slovenije. Spremenjene varnostne razmere danes zahtevajo hitre in strokovne odločitve, zato bi bilo smiselno razmisliti o inkluzivnejši vlogi načelnika Generalštaba Slovenske vojske v strukturi SNAV. Glede na prakse drugih držav in vse zahtevnejše varnostno okolje bi bilo smiselno razmisliti o razširjenosti sestave in delovanja SNAV, ki bi zajemal tudi načelnika Generalštaba Slovenske vojske oziroma potrebo po vojaškem nasvetu. S tem bi lahko neposredno sodeloval in *a priori* svetoval

o vojaških vidikih zaznavanja varnostnega okolja in možnostih vključevanja Slovenske vojske v zagotavljanje nacionalne varnosti že v zelo zgodnji fazi razvoja dogodkov.

8 Literatura in viri

1. Best, R., A. 2011. *The National Security Council: An Organizational Assessment*. Congressional Research Service. 7-5700. www.crs.gov. RL30840.
2. Kabinet predsednika Vlade. 2021. Odgovori na vprašanja o nalogah državnega sekretarja za nacionalno varnost v Kabinetu predsednika Vlade. Elektronska pošta, 1. 4. 2021. Ljubljana: Kabinet predsednik Vlade.
3. Lake, A., Peter, E. 2009. The Role of the National Security Council. *Georgetown Journal of International Affairs*. 10 (2), str. 143–149.
4. Lunn, J., Holland, L., B., Mills., C. 2016. *The UK National Security Council*. Briefing Paper, Number 7456. House of Common Library.
5. Odlok o Svetu za nacionalno varnost. Uradni list RS, št. 26/2020.
6. Odlok o Svetu za nacionalno varnost. Uradni list RS, št. 6/2001.
7. Odlok o Svetu za nacionalno varnost. Uradni list RS, št. 64/2019.
8. Odlok o ustanovitvi in nalogah Sveta za nacionalno varnost. Uradni list RS, št. 33/1998.
9. Republika Hrvatska. 2020. *Ured vijeća za nacionalno sigurnost*. Dostopno na: <https://www.uvns.hr/hr>. [4. 12. 2020].
10. Sotlar, A., Grizold, A., Beršnak, J., V. 2020. *Institucionalizacija zagotavljanja nacionalne varnosti Republike Slovenije: konceptualizacija, razvojni mejniki, politika in sistem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. The White House. Presidential Documents. National Security Presidential Memorandum-4. 2017. *Federal Register*, 82 (65).
12. Zakon o obrambi (ZObr). Uradni list RS, št. 103/2004 – uradno prečiščeno besedilo 1.
13. Zakon o sigurnostno-obavještajnom sistavu Republike Hrvatske. Narodne novine: Službeni list Republike Hrvatske, 97/06.
14. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS). Uradni list RS, št. 23/1996.