

## **Terorizem kot globalna in nacionalna grožnja varnosti – protiteroristično delovanje, izzivi za Slovensko vojsko**

### **Terrorism as a Global and National Security Threat – Counter-Terrorism, and Challenges to the Slovenian Armed Forces**

#### **Povzetek**

Mednarodno varnostno okolje se spreminja, žal ugotavljamo, da ne na bolje. V zadnjem času poleg vseh nevojaških virov ogrožanja znova čutimo napetosti v mednarodnih odnosih, ki lahko vodijo tudi v oboroženi konflikt v Evropi. V tako nestabilnem okolju se organizirani kriminal in terorizem še bolj približata okolju, ki jima omogoča lažje delovanje in dosego ciljev.

Mednarodni terorizem, predvsem z versko konotacijo, je danes prisoten v kar nekaj evropskih državah. Miselnost, da so države brez terorističnih napadov varne, je lahko zelo varljiva. Republika Slovenija (RS) danes skladno s svojimi zavezami sodeluje na kar nekaj misijah v tujini, ravno tako nas naša moralna drža zavezuje k zavzemanju stališč, ki so naravnana proti terorističnim organizacijam in njihovim metodam. Dodatno lahko RS v času, ko večina članic Evropske unije (EU) in Severnoatlantske zveze (North Atlantic Treaty Organization, Nato) zaostruje mehanizme zagotavljanja varnosti, postane lažje dosegljiva tarča.

V prispevku je terorizem opredeljen kot vir ogrožanja na globalni in nacionalni ravni. Zaradi nenehnih sprememb v mednarodnem varnostnem okolju, preventivnega delovanja in ustrezne priprave obrambno-varnostnih organov je izpostavljena pomembnost izdelave ocene ogroženosti in ocene tveganja za terorizem. Teroristični napad zahteva ustrezno ukrepanje. Učinkovito ukrepanje je mogoče samo z enotnim procesom, v katerem so postopki, mehanizmi in ukrepi ter vsi deležniki medsebojno usklajeni. Iz teh razlogov sta analizirana sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS ter

primer vključevanja Slovenske vojske (SV). V osrednjem delu prispevka so opredeljene normativna podlaga za protiteroristično delovanje SV, naloge protiterorističnega delovanja in zmogljivosti SV, ki je pristojna, opremljena, oborožena in usposobljena za izvajanje takih nalog.

**Ključne besede:** *varnost, terorizem, krizno upravljanje, protiteroristično delovanje.*

## **Abstract**

International security environment is changing, and the sad truth is for the worse. In addition to numerous non-military sources of threats, tensions in international relations have recently increased, and this fact may lead to an armed conflict in Europe. In such unstable environment, it is much easier for organised crime and terrorism to operate and achieve their aims.

International terrorism, particularly with religious connotation, can also be found in several European countries. To believe that countries not affected by terrorist attacks are safe can be very misleading. In accordance with its commitments, the Republic of Slovenia (RS) takes part in several missions abroad. Moreover, it is our moral obligation to oppose terrorist organisations and their modus operandi. The majority of EU and NATO member states are now making their security provision mechanisms more severe. The Republic of Slovenia can also become an easy target.

In this paper, terrorism is defined as a source of threats on a global and national level. Due to constant changes in international security environment, preventive actions, and the preparedness of security and defence authorities, it is of significant importance to prepare threat assessment and terrorism threat assessment. Appropriate measures are needed to counter terrorist attacks. However, this can be achieved only through a single process where all procedures, mechanisms, measures and stakeholders are mutually harmonised. Thus, the crisis management system in the Republic of Slovenia and the involvement of the Slovenian Armed Forces (SAF) are analysed. The central part of the paper deals with the normative basis for counter-terrorism operations of the SAF, and defines the counter-terrorism tasks and capabilities of the SAF, which are responsible, equipped, armed and trained to carry out such tasks.

**Key words:** *Security, terrorism, crisis management, counter-terrorism.*

## 1 Uvod

Danes je varnostno okolje z vidika ogrožanja verjetno bolj zapleteno, kot je bilo še pred kratkim. Med hladno vojno je bil vir ogrožanja jasen in opredeljen. Po koncu hladne vojne so v ospredje prišle tudi nevojaške grožnje varnosti, ne kot da jih med hladno vojno ne bi bilo, temveč kot širitev na subjekte, ki jim je varnost treba zagotoviti. Proces internacionalizacije in globalizacije po hladni vojni je vsekakor pripomogel k tehnološkemu razvoju, razmahu informacijske tehnologije, prosti trgovini, medsebojnemu povezovanju itn. Lahko rečemo, da smo veliko pridobili, pa vendarle je imel ves napredek tudi slabe strani. Ena od teh je vsekakor izguba dela suverenosti države nad svojim ozemljem, kar pomeni zmanjšanje zmožnosti izvajati osnovno funkcijo države, tj. zagotavljanje varnosti. Poleg v zadnjem času aktualnih virov ogrožanja varnosti v RS, kot so nezakonite migracije, organizirani kriminal, tihotapljenje in preprodaja orožja, kibernetске grožnje, se nedaleč od nas (v državah EU) srečujejo predvsem z mednarodnim terorizmom.

Sreda, okrog druge ure popoldan, v Blagovnem trgovskem centru v Ljubljani odjekneta dve eksploziji, istočasno Pop TV dobi sporočilo o še dveh podtaknjenih bombah v središču Ljubljane. Trije zamaskirani moški vdrejo v poslopje Ministrstva za obrambo (MO). Ob tem je en napadalec ubit, ravno tako sta ranjena dva pripadnika Varnostno-nadzorne službe Vojaške policije (VP). Dva napadalca se zatečeta v drugo nadstropje stavbe, kjer za talce vzameta do zdaj še neznano število uslužbencev ministrstva. Na mednarodnem mejnem prehodu Obrežje se med postopkom preverjanja dokumentov ugotovijo lažni podatki. Zaradi zaostritve postopka so potniki pozvani, da zapustijo vozilo. Voznik odredbe policistov ne upošteva, prebije zapornico in se zapelje na bližnji bencinski servis. Tam se zatečejo v trgovinsko poslopje in grozijo z detonacijo umazane bombe. Še vedno je sreda, ura je osem zvečer.

Kompleksen teroristični napad kot del hibridnega napada na RS. Fikcija ali realni scenarij, ki se lahko zgodi? Vprašanje, na katero, upamo, nikoli ne bomo dobili odgovora, pa vendarle: ali smo na kaj takega pripravljeni, katere službe so pristojne za reševanje takih situacij, ali so dovolj usposobljene, in navsezadnje, ali jih je dovolj?

Vloga SV v izrednih oziroma vojnih razmerah je jasno opredeljena. Ravno tako so jasno opredeljene naloge SV v mirnodobnem času in naloge, ki jih izpolnujemo v okviru zavezništva. Ena od njih je tudi protiteroristično

delovanje. Če želimo ugotoviti vlogo SV pri protiterorističnem delovanju na območju RS in znotraj zavezništva, moramo najprej opredeliti terorizem. Terorizem je opredeljen v normativnih aktih obrambnega sistema, sistema notranje varnosti, sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, pa tudi zavezništva. Predmet preučevanja v prispevku bo torej vloga SV pri protiterorističnem delovanju v različnih podsistemih nacionalnovarnostnega sistema RS.

V uvodnem delu prispevka si bomo z namenom preučitve mednarodnega varnostnega okolja na področju teroristične ogroženosti pogledali stanje skozi realne številke. Če želimo ugotoviti, kakšna so predvidevanja za prihodnost, moramo analizirati veliko dejavnikov doma in v tujini ter nato rezultate združiti v oceno ogroženosti in oceno tveganja za teroristični napad. Preučili bomo metode pridobivanja ocen v zavezništvu in doma. Ravno tako bomo poskusili osvetliti nosilce izdelave ocen in njihovo medsebojno sodelovanje.

Izkušnje po Evropi so pokazale, da teroristični napadi običajno vodijo v krize, ki so lahko tudi kompleksne. V RS imamo vzpostavljen sistem kriznega upravljanja, znotraj katerega pristojni resorji rešujejo krizne situacije na svojih področjih. Pri kompleksnem terorističnem napadu bi lahko šlo tudi za ogrožanje nacionalnovarnostnega sistema, zato bomo analizirali sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS ter analizirali primer, ki bi obsegal aktivacijo SV.

Protiteroristično delovanje je skupek posameznih nalog, ki jih izvajajo za to opremljene, oborožene in predvsem usposobljene enote. V osrednjem delu prispevka bomo identificirali naloge protiterorističnega delovanja in nosilce izvedbe teh znotraj SV ter v zaključku podali svoje ugotovitve in predloge za izboljšanje stanja.

V delu obravnavanja ocen ogroženosti, v obravnavanju specialnih sil in postopkov aktiviranja takojšnjih odzivnih sil SV bomo delno omejeni, saj je večina dokumentov, tudi normativnih, s stopnjo tajnosti.

## 2 Terorizem kot vir ogrožanja varnosti

Terorizem bo v sodobnem svetu nadomestil velike vojne. Še vedno je najbolj v ospredju islamski terorizem, ki temelji na samouničevanju, fanatizmu in napačni interpretaciji Korana. Vzroki so ekonomske razlike v svetu, ki se zgolj povečujejo in ne zmanjšujejo, težnje islamske civilizacije, da se modernizira, a hkrati ohrani bistvo islamske vere, medtem ko hoče Zahod urediti svetovni družbeni red po merah lastne civilizacije. Zahodni svet se mora s pojavom spoprijeti odločno, a racionalno, tako da bo ohranil bistvo svoje civilizacije – demokracijo (Repe, 2007).

### 2.1 Vrste in oblike terorističnih napadov

Če želimo analizirati vrste terorizma, moramo upoštevati skupek izhodišč, motivacij in delovanj. Vrste terorizma, kot jih opredeljuje Utroša (2015, str. 6), so:

- Državni terorizem: sistemska uporaba terorističnih nasilnih dejanj s ciljem rušenja nekaterih družbenih skupin in posameznikov.
- Verski terorizem: nasilje, ki se ga ljudje poslužujejo v imenu religije, svetih spisov in moralnih norm, ki jih določa religija; je sredstvo za doseganje višjih verskih ciljev.
- Mednarodni (verski) terorizem: v zadnjem času najnevarnejša oblika; islamski fundamentalni, verski terorizem.
- Nacionalistični terorizem: t. i. borci za svobodo; cilj je doseči ločeno državo za svojo nacionalno skupino.
- Desničarski terorizem: večinoma gre za skupine obritoglavcev, ki izvajajo nasilje nad tujci in pripadniki drugih manjšin.
- Levičarski terorizem: cilj je uničiti kapitalizem in ga zamenjati s socialistično-komunističnim sistemom; značilen predvsem v sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja.
- Informacijski ali kibernetiski terorizem: moderna oblika, nevarna za celotno družbo zaradi odvisnosti od moderne informacijske tehnologije.

Nekatere pojavne oblike sodobnega terorizma lahko zasledimo že v poznem 19. stoletju. Moderne oblike terorističnih napadov, navadno prirejene in pripravljene za široko svetovno javnost kot občinstvo, ki lahko spremlja dogajanje po medijih, pa so dobile svoje uresničenje v drugi polovici dvajsetega stoletja. Utroša (2015, str. 7) navaja oblike aktualnih terorističnih napadov:

- Podstavljanje eksplozivnih teles: običajno gre za improvizirana eksplozivna telesa, izdelana preprosto in poceni, škoda velika.
- Samorazstrelitve: samomorilski napadi, namenjeni povzročitvi čim večjega števila žrtev in/ali materialne škode.
- Ugrabitve ali zajetje talcev: pogosta oblika za izsiljevanje držav ali posameznikov.
- Atentati: načrtovana dejanja, cilj je usmrtitev pomembnega predstavnika države ali neke skupine.
- Požigi: namenjeni predvsem prikrivanju sledi, zastraševanju itn.
- Sabotaže: služijo prikazu ranljivosti sistemov.
- Zsiljevanje: grožnja povezana z zahtevo po denarju, materialnih dobrinah ali informacijah.
- Lažni preplahi: nimajo neposrednega materialnega vpliva, lahko pa oslabijo delovanje varnostnih služb in policijo pri odzivnosti.
- Oboroženi ropi: služijo predvsem financiranju izvajanja drugih oblik terorizma.

Vuk (2007, str. 122) navaja, da v sodobnem času mednarodne teroristične organizacije vodijo vojno, ki pomeni resno nacionalnovarnostno vprašanje. Imajo zelo učinkovito organizacijo, na razpolago skoraj neomejene finančne vire in so zagotovo pripravljene uporabiti tudi jedrsko orožje, da bi dosegle svoj cilj.

## 2.2 Učinki terorizma na globalno in nacionalno varnost

Terorizem predstavlja v sodobnem svetu eno od ključnih kompleksnih groženj nacionalni in mednarodni varnosti zaradi številnih vzrokov, motivov, metod in posledic. Teroristično ogrožanje že ob srednji intenzivnosti zahteva aktiviranje velikega dela nacionalnovarnostnega sistema oziroma velikega števila nacionalnih varnostnih mehanizmov katere koli države (Prezelj, 2006, str. 181).

Po podatkih Europolu (TE SAT, 2017) je bilo leta 2016<sup>1</sup> na območju Evropske unije 142 izvedenih, preprečenih ali neuspešnih terorističnih napadov. Polovico tega se je zgodilo na območju Velike Britanije, en dogodek, in sicer odvzete prostosti, se je zgodil tudi na ozemlju RS. Skupaj je bilo 47 izvedenih napadov,

---

<sup>1</sup> Podatki za leto 2017 med pripravo prispevka še niso bili dosegljivi.

kar je imelo za posledico 142 mrtvih in 379 ranjenih ljudi. Večina žrtev je bila posledica terorističnih napadov skrajnih islamistov.

Evropska unija se spoprijema z veliko grožnjo terorizma na podlagi skrajnega islamizma organiziranih skupin in samostojnih napadalcev. Cilj zadnjih napadov po Evropi so predvsem »mehke tarče«, to so civilisti, ki jih napadajo predvsem z uporabo hladnega orožja, avtomatskega orožja, improviziranih eksplozivnih sredstev, pa tudi z uporabo vozil, s katerimi se zapeljejo v množico. Napadi so izvedeni spontano, nekaj pa je tudi zelo dobro načrtovanih, z več tarčami hkrati, predvsem v okviru terorističnih organizacij, kot je Al Kaida.

Tarče v prihodnosti bodo tako posamezniki kot skupine ljudi, predvsem neislamske veroizpovedi, lahko pa bodo tarče tudi predstavniki oboroženih sil, tako pripadniki policije kot vojske. Tarče bodo tudi mednarodne lokacije, kot so mednarodna letališča, mednarodne ustanove, ki še povečajo odmevnost napada v svetu. Storiteli so lahko tujci, ki že dalj časa bivajo v Evropi, lahko pa so se v evropskih državah tudi rodili in odrasli. Po večini so jih indoktrinirale teroristične organizacije, ki izkoriščajo socialno-ekonomske razmere, izpostavljajo mučeništvo in prepričanje, da »Zahod« napada islam. V napade je vključenih zelo veliko število mladih moških in žensk. Leta 2016 je bilo v EU izvedenih 718 aretacij v zvezi z verskim terorizmom. Velik del terorističnih napadov (99) v EU je pripisanih etno-nacionalističnim in separatističnim skrajnežem. Skrajnim levičarjem v letu 2016 pripisujejo 27 terorističnih napadov. Skupno sta bila aretirana 1002 storilca terorističnih dejanj (TE SAT, 2017).

Razlog različnega pogleda članic EU na grožnje terorizma gre iskati predvsem v tem, da večina članic še ni bila neposredno žrtev terorističnega napada. Zelo verjetno je tudi, da se te države lahko koristijo za tranzit tujih »terorističnih borcev« ali pa so nevede za njih celo varno zatočišče. Zaradi geostrateškega položaja, komunikacije med Zahodno Evropo in še vedno nestabilnim Balkanom po našem mnenju obstaja velika verjetnost, da bi lahko bila med njimi tudi RS. Razmišljanje, da je RS varna država, je po našem mnenju lahko zelo varljivo, saj se opisani napadi ne dogajajo več tako daleč stran od naših meja in hitro lahko postanemo del žalostne statistike.

### 3 Ocena ogroženosti in ocena tveganja za terorizem

#### 3.1 Ocena ogroženosti – Nato in Republika Slovenija

##### 3.1.1 Ocena ogroženosti – Nato

Zavezniška združena doktrina za obveščevalno, protiobveščevalno in varnostno dejavnost (AJP-2) varnostne grožnje razdeli glede na njihov izvor. Varnostne grožnje so lahko zunanega ali notranjega izvora. Ena od varnostnih groženj je tudi terorizem, ki ga AJP-2 (točka 7. 2) opredeljuje kot nezakonito uporabo ali grožnjo z uporabo sile ali nasilja proti posameznikom ali lastnini, da prisili ali zastrašuje vlado ali družbo za doseg političnih, verskih ali ideoloških ciljev.

Točka 7.3. govori o tem, da je zavezništvo odgovorno za zoperstavljanje varnostnim grožnjam, ki jih predstavljajo sovražne obveščevalne službe in subverzivne, kriminalne ali teroristične skupine ali posamezniki.

Med zaščitne varnostne postopke spada izdelava ocene ogroženosti. Ta je ključnega pomena za zoperstavljanje grožnjam in mora biti natančno pripravljena na podlagi (AJP-2, točka 7.5.):

- preučevanja prednosti, zmogljivosti, metod in verjetnih namenov vseh organizacij, skupin, posameznikov ter njihov sil in sredstev;
- določitve morebitnih ciljev, za katere obstaja največ možnosti, da bodo napadeni;
- upoštevanja ogroženosti in ranljivosti pomembnih ciljev.

Čeprav aktivnosti sovražnih obveščevalnih služb ostajajo osrednja točka interesa v Natovih operacijah, terorizem prav tako predstavlja resno grožnjo vojaškim silam. Poveljniki morajo biti zato seznanjeni z razpoložljivimi informacijami o terorističnih dejavnostih, da lahko zagotovijo nepretrgano operativno pripravljenost (AJP-2, točka 8.6.4.).



### 3.1.2 Ocena ogroženosti – Republika Slovenija

Za ugotavljanje in ocenjevanje varnostnih tveganj ter ogrožanje države je v RS pristojen Svet za nacionalno varnost (SNAV<sup>2</sup>). Ocena ogroženosti je pripravljena na podlagi prispevkov vseh pomembnih resorjev za nacionalno varnostni sistem, raznih služb in podsistemov (Slovenske obveščevalno varnostne agencije (SOVA), Obveščevalno varnostne službe (OVS), Policije, SV). Ocena se posodablja v vnaprej določenih časovnih intervalih, ali če je treba, odvisno od sprememb v varnostnem okolju. Zadnja ocena terorističnega ogrožanja nacionalne varnosti RS iz leta 2017 je pokazala, da je stopnja ogroženosti RS na petstopenjski lestvici<sup>3</sup> nizka.

Prezelj (2006, str. 181) opozarja, da teroristične grožnje ne prihajajo z ozemlja RS, temveč predvsem iz tujine. Zato je s stališča teroristične ogroženosti RS pomembno ocenjevati oziroma poznati teroristično ogroženost sosednjih držav in evroatlantske regije s poudarkom na Jugovzhodni Evropi. Slovenska javnost kljub številnim terorističnim napadom v zadnjem obdobju na območju EU še vedno tako grožnjo zaznava kot malo verjetno. Kljub temu je v RS treba zagotavljati pripravljenost na tako ogrožanje, saj bi lahko bilo drugačno razmišljanje odločevalcev (politike) zelo škodljivo.

### 3.2 Ocena tveganja za terorizem – Republika Slovenija

Republika Slovenija ima poleg ocene ogroženosti izdelano tudi oceno tveganja za terorizem. Normativna podlaga za izdelavo ocen tveganj (OT) je Uredba o izvajanju Sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite, ki v 1. točki določa vrste ocen tveganj, pristojne organe za izdelavo in njihove naloge, vsebino, način sprejetja in dostopnost za javnost. V 5. členu kot državni koordinacijski organ (DKO) določa Ministrstvo za obrambo, Upravo Republike Slovenije za zaščito in reševanje (MO, URSZR). Priloga 1 opredeljuje vrste nesreč in nosilce izdelave ocen tveganj za posamezno nesrečo. Med nesreče se po tej uredbi uvršča tudi terorizem.

V 13. členu uredbe je opredeljena vsebina ocene tveganja za nesreče. Pogledali si bomo primer ocene tveganja za terorizem, ki jo pripravlja nosilec ocene tveganja za terorizem, Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). Ocena tveganja

<sup>2</sup> Več o SNAV-u bo obrazloženo v poglavju, kjer bomo analizirali krizno upravljanje v RS.

<sup>3</sup> Ocene ogroženosti na petstopenjski lestvici si sledijo: zelo nizka, nizka, srednja, visoka in zelo visoka stopnja ogroženosti.

za terorizem temelji na aktualni oceni ogroženosti RS za mednarodni terorizem, analizi študij primerov iz tujine in je izdelana skladno s priporočili državnega koordinacijskega organa. Pri izdelavi so uporabljene metode in tehnike (Utroša, 2015, str. 10–17):

- brainstorming<sup>4</sup>,
- PHA (*preliminary hazard analysis*)<sup>5</sup>,
- sekundarna analiza,
- študije primerov in
- uporaba orodja – *threat risk training tool*<sup>6</sup>.

Ocena tveganja temelji na scenarijih tveganja, s katerimi se ugotavlja kombinacija posledic dogodka in s tem povezano verjetnostjo njegove pojavitve. V nadaljevanju predstavljamo primer izdelave ocene tveganja za terorizem (Utroša, 2015, str. 10–17):

Parametri scenarija tveganja – teroristični napad

Napadalec:

- posameznik ali skupina, ki izvede ali namerava izvesti dejanje;
- pomembna sta namen (da želi nekaj storiti) in zmožnost, da lahko nekaj naredi (finančna, organizacijska, znanje).

Vrsta napada:

- vrste napadov so lahko zelo različne,
- upoštevanje najpogostejših oblik.

Sredstvo:

- gre za sredstva, ki jih napadalci uporabijo za doseganje svojega cilja;
- v grobem se razlikujejo v moči (učinku, ki ga lahko sredstvo povzroči).

Tarče:

- ot tarča se pojmuje vse, kar lahko ogrozijo napadalci;
- lahko so specifične ali združene v skupino;
- lahko vključujejo infrastrukturo, naseljena središča, posebne dogodke, okolje, naravo itn.;
- napadalci lahko ocenjujejo tarče drugače kot država.

<sup>4</sup> Zbiranje in soočanje idej.

<sup>5</sup> Predhodna analiza tveganj.

<sup>6</sup> Orodje (računalniški program), ki na podlagi vnesenih parametrov storitve terorističnega napada (morebitnih storilcev, načinu izvedbe, žrtev ipd.) izračuna, kakšen scenarij bi se lahko na nekem območju zgodil in kolikšna je njegova verjetnost.

Ob upoštevanju vseh relevantnih parametrov je bilo oblikovanih več verjetnih scenarijev in na koncu izbran referenčen.

Analiza tveganja na podlagi referenčnega scenarija – eksplozija v poslovno-stanovanjskem predelu

Po postavitvi scenarijev je bila izvedena analiza tveganja, ki se je nanašala na vplive nesreče na ljudi, gospodarske in okoljske vplive ter vplive na kulturno dediščino in družbeno-politične vplive.

Ocena stopnje zanesljivosti podatkov in verjetnosti analiz tveganj

Stopnja zanesljivosti podatkov je relativno nezanesljiva. Razlogi so:

- teroristični napadi se lahko pojavijo v zelo različnih oblikah;
- izvedeni z različnimi sredstvi (različni učinki na ljudi, okolje, gospodarstvo);
- tak dogodek se v RS še ni zgodil;
- pomembne so okoliščine (verske, zgodovinske, družbene, politične).

Ovrednotenje tveganja za nesrečo na podlagi meril za ovrednotenje vplivov

Kombinacija verjetnosti in vplivov je v matriki tveganj predstavljena v štirih stopnjah tveganja (od majhne, srednje, velike do zelo velike); medtem ko so stopnje vplivov in verjetnosti določene petstopenjsko (1: zelo majhna, 2: majhna, 3: srednja, 4: velika, 5: zelo velika). Za ovrednotenje tveganj so uporabljena merila, oblikovana na sestankih državnega koordinacijskega organa.

**Tabela 1:** Merila za verjetnost nesreče (vir: prirejeno po Merilih za ovrednotenje tveganja (DKO, 2015))

1	2	3	4	5
Enkrat nad 250 let (letna verjetnost do 0,4 %)	Enkrat na 100 do 250 let (letna verjetnost od 0,4 do 1 %)	Enkrat na 25 do 100 let (letna verjetnost do 4 %)	Enkrat na 5 do 25 let (letna verjetnost od 4 do 20 %)	Enkrat ali večkrat na 5 let (letna verjetnost nad 20 %)
Ni skoraj nobene nevarnosti	Mogoča, vendar malo verjetna nevarnost (grožnja)	Mogoča nevarnost (grožnja)	Splošna nevarnost (grožnja)	Posebna in takojšnja (trajna) nevarnost (grožnja)

## **Primer ocene tveganja za terorizem**

Na podlagi vseh upoštevanih dejstev je bila ocenjena SREDNJA VERJETNOST, da pride do terorističnega napada (mogoča grožnja ali nevarnost v ciklusu enkrat na 25 do 100 let), in na podlagi scenarijev ocenjena tudi stopnja tveganja za tak dogodek.

Ob tem je treba poudariti, da je ocenjevanje tveganja za terorizem zelo kompleksen postopek, ki obsega oceno ogroženosti in oceno ranljivosti ocenjevanega subjekta ter oceno vplivov na različne akterje, ki so s terorističnim napadom prizadeti. Ocena tveganja za terorizem je ena zahtevnejših in manj zanesljivih, ker gre za nepredvidljiva dejanja, napadi se lahko zgodijo v zelo različnih oblikah, z različnimi motivi, mnogokrat nenapovedano; napad se v RS še ni zgodil.

## **4 Krizno upravljanje**

Glavne značilnosti sodobnih kriz so nenadnost, negotovost in časovni pritisk. Pri terorističnem napadu se zdi, da se je kriza pojavila nenadoma, zato so take krize običajno intenzivne in kompleksne. Ob nenadni kompleksni krizi, ki jo spremlja negotovost, je treba hitro sprejemati odločitve in izvesti ukrepe, zato je čas takrat eden najbolj dragocenih elementov. Hitro odločanje in ukrepanje sta bistvena za vzdrževanje situacije in nadzor nad njo, pri tem pa je dopustnost napačnih odločitev minimalna (Beršnak, Ferlin, 2018, str. 16).

Sistem kriznega upravljanja v zavezništvu predvideva angažiranje sil tudi za delovanje proti terorizmu ter vodenje zaščite in reševanja. V sistemu nacionalne varnosti se s kriznim upravljanjem vzpostavljajo enotna načela, postopki, mehanizmi in ukrepi za usklajeno in učinkovito odzivanje na krize (Furlan idr., 2006, str. 11).

### **4.1 Sistem kriznega upravljanja v Republiki Sloveniji**

Zakon o vladi v RS (ZVRS-I) v 20. členu opredeljuje sistem kriznega upravljanja v RS. Stanje sistema kriznega upravljanja v RS pred sprejetjem novele ZVRS-I, Odloka o svetu za nacionalno varnost (Odlok SNAV – 2018) in Uredbe o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje (Uredba KUV ter NCKU – 2018) Raduha in Vuk (2017, str. 15–35) opisujeta

kot sistem kriznega upravljanja, usmerjen zgolj v krizno odzivanje, zaščito kritične infrastrukture in sprejemanje mehanizmov za reševanje kriz. Avtorja opozarjata na nujnost posodobitve sistema kriznega upravljanja, ki bi odpravil pomanjkljivosti, ki so se pokazale na periodičnih vajah kriznega upravljanja znotraj Nata in EU. Tako bi bil tudi naš sistem primerljiv z uveljavljenimi sistemi v zavezništvu in EU. Predlagata ureditev normativne podlage, ki bi zagotavljala dovolj dobre (celovite in prožne) systemske podlage za učinkovito delovanje kriznega upravljanja na nacionalni ravni.

Skladno z zadnjo novelo ZVRS-I stabilizirana prenovljena tudi Odlok SNAV in Uredba KUV ter NCKU, ki natančneje opredeljujeta naloge vseh najpomembnejših subjektov nacionalnovarnostnega sistema v RS. Vse normativne spremembe bi morale omogočati učinkovit sistem kriznega upravljanja in vodenja. Tak sistem obsega organizacijo in ukrepe za učinkovito odzivanje in obvladovanje kompleksne krize, ki se izvajajo med krizo, in ukrepe, ki se izvajajo že v običajnih razmerah ali po kompleksni krizi.

## 4.2 Vloga Slovenske vojske v sistemu kriznega upravljanja Republike Slovenije

Beršnak in Ferlin (2018, str. 22) opredelita področne krize ter naravne in druge nesreče kot krize nižje ravni in kompleksne krize<sup>7</sup> na ravni države. Pri slednjih ne gre za tako visoko stopnjo systemskega nedelovanja države, da bi bila potrebna razglasitev vojnega ali izrednega stanja.

Ena od nalog SV, opredeljena v 37. členu Zakona o obrambi (ZObr), je sodelovanje pri zaščiti in reševanju (ZiR) ob naravnih in drugih nesrečah (NDN) skladno z organizacijo in opremljenostjo. S tem se SV vključuje v sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (VNNDN).

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNNDN) v 2. členu med temeljne naloge uvršča tudi preprečevanje naravnih in drugih nesreč ter reševanje in pomoč. Pomen pojmov je obrazložen v 8. členu, v katerem med druge nesreče uvršča tudi teroristični napad s klasičnimi sredstvi in druge oblike množičnega nasilja. Uporabo vojske in obrambnih sredstev za zaščito, reševanje in pomoč omogoča 14. člen ZVNNDN, če razpoložljive sile

<sup>7</sup> ZVRS v 20. členu opredeli kompleksno krizo kot pojav, dogodek ali situacijo hujšega ogrožanja temeljnih družbenih vrednot in hujše naravne ali druge nesreče ter s tem povezane velike negotovosti in razmeroma kratek čas za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih ministrstev, vladnih služb in podsistemov sistema nacionalne varnosti.

in sredstva ne zadoščajo za nujno reševanje ter pomoč in če vojska ni nujna pri opravljanju obrambnih nalog. Ena od nalog zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah je tudi reševanje ob vojaških ter terorističnih napadih in drugih oblikah množičnega nasilja (ZVNDN, 71. člen). Naloge iz 71. člena lahko izvaja tudi SV skladno z zakonom (ZVNDN, 72. člen).

Direktiva »Vihra« (2017, 3. točka) opredeljuje sodelovanje SV v nalogah zaščite in reševanja ter pri zaščiti, pomoči in reševanju (ZRP) ob naravnih in drugih nesrečah skladno z zakonskimi podlagami in področji, ki jih opredeljujejo državni načrti<sup>8</sup> zaščite in reševanja (potres, poplava, jedrska nesreča, letalska nesreča, nesreča v železniškem prometu, nesreča na morju, teroristični pojav in uporaba orožja za množično uničevanje, požar v naravnem okolju, izbruh živalskih bolezni velikega obsega)<sup>9</sup>. Pri tem je treba upoštevati, da SV z zmogljivostmi sodeluje pri zaščiti, pomoči in reševanju skladno z možnostmi kot dopolnilna sila zmogljivosti sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

V državnih načrtih je SV načrtovana izključno kot pomoč pri odpravljanju posledic in ne kot akter, ki bi imel vidnejšo vlogo pri vodenju takih nalog. 37. člen ZObr opredeljuje, da o sodelovanju SV pri nalogah ZiR odloča Vlada RS, v nujnih primerih pa minister na predlog poveljnika Civilne zaščite RS oziroma načelnika Generalštaba SV po pooblastilu ministra. Pri preučevanju problema sta Raduha in Vuk (2017, str. 15–35) ugotovila, da taka pomoč zaradi takega sistema velikokrat pride prepozno oziroma bi lahko bilo odpravljanje posledic veliko učinkovitejše, če bi imela SV večjo vlogo pri vodenju kriznega upravljanja.

Skladno s 37. členom ZObr, upoštevajoč 2., 14., 71. in 72. člen ZVNDN, je po našem mnenju mogoče aktivirati SV tudi v primeru terorističnega napada, vendar bi bila SV skladno z veljavnimi državnimi načrti in načrti SV uporabljena zgolj pri nalogah odpravljanja posledic in ne bi izvajala protiterorističnega delovanja. Sistem kriznega upravljanja v RS bi lahko z ustrenejšo umestitvijo SV in njeno vlogo pri preprečevanju, vplivanju na potek in zmanjševanju posledic kriz pridobil veliko. SV bi namreč s strukturo, zmogljivostjo delovanja

<sup>8</sup> Načrt zaščite in reševanja je na podlagi ocene ogroženosti in spoznanj stroke razdelana zamisel zaščite, reševanja in pomoči ob naravni ali drugi nesreči (ZVNDN, 8. člen).

<sup>9</sup> Po besedah Olge Andrejek (predstavitev URSZR za 22. VŠT) gre pri teh načrtih za odpravljanje posledic teh nesreč oziroma odpravljanje posledic uporabe orožja za množično uničenje, odpravljanje posledic terorističnega napada in podobno.

v »neprijaznem okolju« in predvsem učinkom zmogljivosti, kadar bi bilo to treba, lahko oziroma morala igrati vidnejšo vlogo.

V tem poglavju smo analizirali vlogo SV v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, predvsem zaradi drugih nesreč, pod katere spada tudi možnost terorističnega napada s klasičnimi sredstvi. Vlogo SV, ko je nosilec kriznega upravljanja podsistem notranje varnosti – policija – pri preprečevanju kaznivega dejanja terorizma, bomo obdelali vzporedno, ko bomo obravnavali vlogo SV pri protiterorističnem delovanju doma in v sklopu zavezništva.

## 5 Vloga Slovenske vojske pri protiterorističnem delovanju

### 5.1 Povzetek normativnih podlag vključevanja Slovenske vojske v protiteroristično delovanje v Republiki Sloveniji ter mednarodnih operacijah in na misijah

Skladno s preučitvijo strateških in normativnih dokumentov<sup>10</sup> smo ugotovili, kako bi bilo mogoče aktivirati SV za protiteroristično delovanje. Po našem mnenju bi se lahko četrti odstavek 37. in 37. a-člena ZObr uporabila pri večjem terorističnem napadu oziroma več terorističnih napadih hkrati, na obmejnem območju, ob predpostavki, da policija ne bi bila več kos razmeram.

Druga možnost, po našem mnenju boljša rešitev (ne obsega obmejnega pasu, temveč tisto območje, kjer je nujno sodelovanje vojske), je aktiviranje 29. člena ZObr v povezavi s 24. členom Zakona o službi v SV (ZSSloV). Bistvena razlika med obema možnostma je v izvajanju nalog in pooblastil, saj so pri aktiviranju četrtega odstavka 37. in 37. a-člena ta omejena, in kot so pokazale naučene lekcije iz zadnje migrantske krize, omejenost v nekaterih situacijah povzroča dvom in bojazen prekoračitve<sup>11</sup> pooblastil. Pri uporabi 29. člena ZObr in opredelitvi nalog skladno s 24. členom ZSSloV pa bi bila jasna tudi pooblastila pripadnikov SV, saj bi šlo za območje posebnega pomena za obrambo. Tako bi se SV lahko vključila v sistem kriznega upravljanja in vodenja, ki bi ga v

<sup>10</sup> Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, Obrambna strategija Republike Slovenije, Vojaška doktrina, Zakon o obrambi, Zakon o službi v Slovenski vojski in Kazenski zakonik.

<sup>11</sup> Kljub naknadnemu sprejetju pravil delovanja je bilo med vojaki še veliko negotovosti, kdaj in kako se lahko neko pooblastilo izvaja. Posledica tega je bila minimalna uporaba pooblastil ali pa nepopolno poročanje o njihovem izvajanju.

področni krizi vodilo Ministrstvo za notranje zadeve, v kompleksni krizi pa Operativna skupina SSNAV.

Skladno s 65. in 67. členom ZObr v povezavi s kazensko dikcijo 108. člena Kazenskega zakonika (KZ) je na območju posebnega pomena za obrambo za preprečevanje kaznivih dejanj terorizma poleg Obveščevalno varnostne službe (OVS) pristojna Vojaška policija (VP). Torej, ko govorimo o pristojnosti na območju posebnega pomena za obrambo, moramo poudariti, da imata VP in OVS (ta nima zmogljivosti za izvajanje večine nalog iz protiterorističnega delovanja) v mirnodobnem obdobju edina pristojnost protiterorističnega delovanja.

Pri normativni podlagi za izvajanje protiterorističnega delovanja v mednarodnih operacijah in misijah (MOM) se lahko poleg ZObr podrobneje navezujemo na ZSSloV, ki v 22. členu določa, da SV izvaja obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, med drugim s sodelovanjem v dejavnostih za preprečevanje terorističnih in drugih pojavov ogrožanja stabilnosti in varnosti.

## **5.2 Namenske zmogljivosti Slovenske vojske za protiteroristično delovanje**

Skladno z Vojaško doktrino tudi Čaleta (2010, str. 225) aktivnosti zoperstavljanja terorizmu razdeli na tri področja, in sicer na protiteroristične ukrepe (angl. anti-terrorism, AT), odpravljanje posledic terorističnega napada (angl. consequence management, CM) in protiteroristično delovanje (angl. counter-terrorism, CT).

Ker je naša osrednja tema protiteroristično delovanje (counter-terrorism), bomo tukaj tabelarno opredelili samo to področje. Vzporedno bomo opredelili, katere enote SV so skladno s pristojnostmi, pooblastili, usposobljenostjo in opremljenostjo primerne za izvedbo nalog iz protiterorističnega delovanja.



**Tabela 2:** Protiteroristično delovanje (vir: prirejeno po Čaleta, 2010, str. 228)

Naloga	Nosilec doma/ sodeluje	Nosilec oz. izvajalec tujina (MOM)
Vojaško obveščevalno delovanje	SVOPVD	/
Uničenje infrastrukture in zmogljivosti terorističnih skupin v tujini	/	ESD
Izvajanje akcij iskanja in reševanja	VP	ESD VP
Izvajanje informacijskih operacij (INFO OPS), katerih del so tudi psihološke operacije (PSY OPS)	/	ESD
Preiskave zemljišča	VP	ESD VP
Blokade zemljišča	VP	ESD VP
Reševanje situacij s talci (vojaške osebe ali objekti, območje odgovornosti)	VP	VP ESD
Iskanje posameznikov, nadzor množic in pridržanje osumljencev znotraj območja odgovornosti	VP	VP
Iskanje, zajetje in pridržanje vojnih zločincev, ki so povezani s terorizmom	VP	VP ESD
Iskanje ugrabljenih oseb znotraj območja odgovornosti	VP	VP ESD
Aktivnosti v boju proti terorizmu s sorodnimi enotami in službami znotraj nacionalne države ali mednarodne skupnosti in znotraj območja odgovornosti	VP	VP ESD
Preprečevanje nasilnih demonstracij, povezanih s terorizmom	VP	VP

Ugotovimo lahko, da sta skladno z normativno podlago, opremljenostjo in usposobljenostjo za protiteroristično delovanje primerni dve enoti SV. To sta VP in Enota za specialno delovanje (ESD).

### 5.2.1 Vojaška policija

Vojaška policija je v okviru svojih pristojnosti in pooblastil obligatorna in zmožna opraviti najzahtevnejše in varnostno najkompleksnejše naloge preprečevanja kaznivih ravnanj na območju posebnega pomena za obrambo. Naloge, pooblastila in pristojnosti na območju posebnega pomena za obrambo, skladne z ZObr, smo že analizirali, zato si še pogledjmo, kako je preprečevanje kaznivih dejanj s strani VP opredeljeno v zavezništvu. Skladno z doktrino Nata (AJP 3.2.3.3., 3-3. poglavje) VP podpira Natove operacije z zagotavljanjem specialističnega svetovanja, načrtovanja in usposabljanja na področju odkrivanja in pregona. Izvaja in zagotavlja nadzor za širok spekter specialističnih policijskih funkcij, med katere spadajo tudi odkrivanje, pregon, preiskovanje in preprečevanje kriminala.

Ena od nalog, opredeljena v 3. točki Direktive za delovanje VP, je tudi protiteroristično delovanje. Za reševanje oziroma preprečevanje najhujših kaznivih dejanj, med katera spada tudi terorizem, je treba uporabiti ustrezno izurjene in opremljene pripadnike VP.

Vojaška policija ima trenutno s Specializirano enoto vojaške policije (SEVP), znotraj katere deluje vod Posebne enote specialne taktike (PEST), zmogljivost, da je ustrezno opremljena, oborožena in usposobljena za protiteroristično delovanje. Enota je sestavljena iz poveljstva, dveh bojnih skupin in oddelka ostrostrelcev.

Enota PEST je nosilna enota VP za preprečevanje hujših kaznivih dejanj skladno s pooblastili, izvajanje specialističnih nalog najvišjega tveganja s prilagojeno taktiko delovanja, varovanje najvišjih predstavnikov SV doma in v tujini ter tujih predstavnikov na območju RS v višji stopnji ogroženosti. Zagotavlja del takojšnjih odzivnih sil SV in pripadnike za opravljanje nalog v MOM.

Ustrezen kader za pripadnike bojnih skupin voda PEST izberejo v izbirnem postopku oziroma selekciji. Po izbirnem postopku so napoteni še na osnovno funkcionalno usposabljanje za pripadnike voda PEST in dodatna specialistična usposabljanja.

Za opravljanje nalog v najvišji stopnji ogroženosti je v tej enoti najpomembnejše, da so pripadniki medsebojno usklajeni in povezani. Usposablajo se v vsebinah, kot so bojevanje v urbanem in neurbanem okolju, pregled naselja in objekta,

vstop v objekt, gibanje po objektu in njegovo čiščenje, taktika majhnih enot, zasede, izvidovanje, opazovanje, sledenje, preživetje itn. Posebna pozornost se namenja streljanju z različnim orožjem na kratkih in dolgih razdaljah, ostrostrelstvu, borilnim veščinam, praktičnim postopkom in drugemu. Enota je zračno premostljiva in usposobljena za izvajanje vseh vrst manevrov iz letal in helikopterjev. Usposobljena je za delovanje v različnih razmerah in na različnih terenih, torej v gorskem svetu, na urbanem ali neurbanem območju in drugod (Klinar, 2017).

Svojo izurjenost in širok spekter znanja pripadniki enote PEST uspešno uporabljajo v operaciji EU NAVFOR MED<sup>12</sup> na ladji Triglav kot skupina za vkrcavanje na tuja plovila. Prav tako enota redno prispeva posameznike za druge dolžnosti v MOM, predvsem kot skupina za varovanje najpomembnejših predstavnikov SV v MOM in tudi na drugih specialističnih dolžnostih. Pripadniki voda PEST se na posameznih področjih usposablja s pripadniki specialne enote policije, za opravljanje nekaterih nalog v domovini in MOM pa tudi z drugimi pripadniki SV iz specialističnih enot (Klinar, 2017).

### 5.2.2 Enota za specialno delovanje

Glede na dejstvo, da je večina normativne podlage in drugih pomembnih podatkov za delovanje specialnih enot stopnjevana, smo nekatere, v nadaljevanju opredeljene podatke črpali iz intervjuja za revijo Varen svet, ki ga je dal nekdanji poveljnik enote polkovnik Uroš Paternus.

Enota za specialno delovanje je namenjena izvajanju specialnih delovanj samostojno ali skupaj s specialnimi silami zavezniških držav, da podpre doseganje ciljev strateškega pomena za RS ali zavezništvo. Enota ima polkovno raven in je sestavljena iz poveljstva, čete za specialno delovanje, čete za zagotovitev delovanja in vadbenega centra za specialno delovanje (ESD, 2018).

Temeljne naloge ESD izhajajo iz Direktive za specialno delovanje SV, ki je usklajena z Doktrino specialnega delovanja zveze Nato in določa tri temeljne naloge (Paternus, 2017):

- Vojaško pomoč<sup>13</sup>. O njej govorimo predvsem v kontekstu usposabljanja, svetovanja ter mentoriranja pripadnikov konvencionalnih in

<sup>12</sup> European Union Naval Force Mediterranean – pomorske sile EU za Sredozemlje.

<sup>13</sup> Angl. military assistance.

nekonvencionalnih sil tujih vojsk, pripadnikov SV in drugih varnostnih struktur RS, da se vzpostavi njihova zmogljivost za bojno delovanje. ESD s to obliko delovanja trenutno tudi največ sodeluje v mednarodnih operacijah.

- Specialno izvidovanje<sup>14</sup> obsega izvidovanje okolja, oceno ogroženosti, oceno cilja, izvidovanje škode po napadu.
- Neposredne akcije<sup>15</sup> obsegajo naskok, zasedo, napad, navajanje letalskega in artilerijskega ognja, reševanje oseb in opreme, naloge natančnega rušenja in nasilnega vstopa na vodno plovilo.

Doktrina specialnih sil Nata med druge naloge, ki jih izvajajo specialne sile v okviru operacij zveze Nato, opredeljuje tudi naloge protiterorističnih delovanj. Specialne sile tako delovanje izvajajo v visokem varnostnem tveganju, v potrebah po specialnih zmogljivostih, vključeno s tajnimi in prikritimi operacijami. Protiteroristično delovanje izvajajo samostojno ali v sodelovanju z drugimi zavezniškimi silami (AJP 3.5, točka 2.3.2.).

Do pripadnikov pridejo na izboru in osnovnem usposabljanju kandidatov, ki ga izvaja enota. Osnovnemu usposabljanju sledijo specialistična izobraževanja in usposabljanja, kot so usposabljanje iz zvez, inženirije, sanitete in oborožitve, ki se izvedejo v sodelovanju z drugimi enotami in poveljstvi SV. Temu sledijo številna funkcionalna usposabljanja in karierno izobraževanje. Tujina predstavlja večji delež izobraževanja in usposabljanja, saj je njihovo operativno delovanje vezano zunaj meja RS, kjer sodelujejo z državami zavezništva in drugimi partnerskimi državami (Paternus, 2017).

### 5.3 Sistem aktiviranja

Sile za protiteroristično delovanje morajo biti primerno usposobljene, opremljene in oborožene skladno s svojimi pristojnostmi, pooblastili in poslanstvom. Zelo pomemben del teh sil je tudi odzivnost. Odzivne sile so namenjene za učinkovit odziv na različne oblike ogrožanja varnosti RS, med katere spada tudi terorizem. Oblikujejo se glede na poslanstvo in so namenjene tudi za protiteroristično delovanje.

Vojaška doktrina odzivne sile opredeljuje kot namensko združevanje enot visoke stopnje pripravljenosti z namenom ustvarjanja razmer za učinkovito

<sup>14</sup> Angl. special reconnaissance.

<sup>15</sup> Angl. direct action.

poveljevanje ter pravočasen in učinkovit odziv na različne oblike ogrožanja varnosti RS ali zavezništva, med katere spada tudi boj proti terorizmu (Furlan idr., 2006, str. 28).

Struktura in velikost odzivnih sil se lahko prilagajata stopnji ogroženosti RS in SV. V sistemu SV imamo nabor odzivnih sil, iz katerega črpamo takojšnje odzivne sile, ki so v različnih stopnjah pripravljenosti. Koncept uporabe odzivnih sil SV v visoki stopnji pripravljenosti poteka po sistemu sklica, ki ga aktivira poveljnik sil prek Operativnega centra Poveljstva sil (OC PS). Posamezniki in enote, ki zagotavljajo te sile, so se dolžni v vnaprej določenem času odzvati in biti pripravljeni za izvedbo nalog iz nabora, predvidenega za delovanje takojšnjih odzivnih sil. Ena od teh nalog je tudi protiteroristično delovanje. Aktivirana enota se vrne v mirnodobno strukturo, ko je grožnja nevtralizirana oziroma prenehajo razlogi, zaradi katerih je bila aktivirana.

## 6 Sklep

Spoznanje, da popolne varnosti ni, ne v mednarodnem ne v nacionalnem varnostnem okolju, se je v zadnjem obdobju še bolj utrdilo. Trenutni oboroženi konflikti na Bližnjem vzhodu, stopnjevanje napetosti med starima tekmečema (Vzhodom in Zahodom), okoljske nesreče, migrantska problematika, organizirani kriminal, mednarodni terorizem so le nekaj groženj varnosti evropskega varnostnega okolja. V zadnjem obdobju se posamezne evropske države srečujejo z zelo povečanim številom terorističnih napadov skrajnih islamistov. Teroristični napadi, ki jih na letni ravni štejemo v več deset z okoli 150 mrtvimi in okrog 400 ranjenimi (velika večina je civilistov) na evropskih tleh, več kot zgovorno govorijo, kako realna je danes ta grožnja. V prihodnosti bodo tarče verjetno še vedno posamezniki, skupine ljudi, tako imenovane »soft targets« (mehke tarče), lahko pa bodo tarče tudi predstavniki oboroženih sil, tako pripadniki policije kot vojske.

Trditev, da teroristične grožnje prihajajo samo iz tujine, ne smejo biti dejstvo, saj poznamo kar nekaj primerov indoktriniranih verskih skrajnežev, ki so odraščali na ozemlju, na katerem so pozneje izvedli teroristični napad ali pa sodelovali pri njem. S tega stališča je zelo pomemben del ocenjevanje ogroženosti za terorizem z vseh mogočih vidikov znotraj in zunaj meja RS. V RS so v izdelovanje ocene ogroženosti vpeti vsi pomembni subjekti podsistemov nacionalnovarnostnega sistema, vsak s prispevkom s svojega področja. Na

podlagi ocene ogroženosti se izdeluje tudi ocena tveganja za terorizem, ki jo v prihodnosti nameravajo nadgraditi še z oceno zmožnosti za obvladovanje tveganja za terorizem. Ta ocena bo verjetno tudi realni pokazatelj, koliko izrednih dogodkov (več terorističnih napadov na različnih lokacijah hkrati) so trenutne varnostne strukture zmožne obvladovati. Pokazati bi tudi morala, kje v sistemu so šibke točke, kje smo ranljivi in v kaj bo treba usmeriti več truda, da bi bili pripravljeni na vse.

Sistem kriznega upravljanja pred spremembami ključnih normativnih aktov (ZVRS, Odloka SNAV in Uredbe KUV ter NCKU) je bil usmerjen predvsem v sprejemanje mehanizmov za reševanje kriz, zaščito kritične infrastrukture in krizno odzivanje. Nove podlage dopolnjujejo trenutno strukturo kriznega upravljanja z namenom vzpostaviti učinkovit sistem kriznega upravljanja in vodenja. Ta naj bi obsegal organizacijo in ukrepe za preprečevanje kriz, pri njihovem pojavu pa učinkovito odzivanje in njihovo obvladovanje. SV se lahko v sistem kriznega upravljanja vključuje prek različnih sistemov, odvisno od vzrokov krize in točke, na kateri pristojni resorji niso več zmožni obvladovati krize. Ko kriza prestopi meje obvladljivega znotraj posameznega resorja, začnemo govoriti o kompleksni krizi.

Analiza normativnih aktov je pokazala, da je terorizem opredeljen tako v dokumentih na obrambnem področju, sistemu notranje varnosti, kot tudi v sistemu VNDN. V Vojaški doktrini je boj proti terorizmu opredeljen kot podporno delovanje z uporabo njenih zmogljivosti na različnih področjih v miru in vojni. V Kazenskem zakoniku je terorizem opredeljen kot kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. V sistemu VNDN je uvrščen med druge nesreče, opredeljen kot teroristični napad s klasičnimi sredstvi.

Pristojnost preprečevanja kaznivih dejanj na območju posebnega pomena za obrambo imata VP in OVS. Ker slednja nima zmogljivosti za izvajanje večine nalog iz protiterorističnega delovanja, je v mirnodobnem obdobju VP s specialističnimi zmogljivostmi edina primerna za protiteroristično delovanje. Kar zadeva izvajanje protiterorističnega delovanja v MOM, ga lahko izvajata tako VP kot ESD skladno z ZObr in ZSSloV ter Natovimi doktrinarnimi publikacijami, ki se navezujejo na naloge določenih enot v okviru zaveznitva.

37. člen ZObr Slovenski vojski omogoča delovanje v sistemu VNDN. Uporabo vojske in obrambnih sredstev za ZRP predvideva ZVNDN, če razpoložljive sile in sredstva ne zadoščajo za nujno reševanje ter pomoč in če vojska ni nujna pri

opravljanju obrambnih nalog. Po našem mnenju je SV mogoče aktivirati tudi pri terorističnem napadu, vendar bi bila skladno z veljavnimi državnimi načrti in načrti SV trenutno uporabljena zgolj pri nalogah odpravljanja posledic in ne bi izvajala protiterorističnega delovanja.

Nekateri člani v ZObr in ZSSloV po našem mnenju omogočajo sodelovanje oziroma pomoč SV v sistemu notranje varnosti. V prispevku sta bila predstavljena dva primera, ki bi, če bi razmere to zahtevale, lahko bila primer uporabe SV v protiterorističnem delovanju zunaj območja posebnega pomena za obrambo. V prvem primeru (uporaba četrtega odstavka 37. člena in 37. a-člena ZObr) bi bila omejena območje delovanja (obmejno območje) in pooblastila. V drugem primeru (aktiviranje 29. člena ZObr v povezavi s 24. členom ZSSloV) pooblastila ne bi bila omejena, bile bi pa točno opredeljene naloge, ki bi jih vojska opravljala. Vojaška policija bi bila takrat pristojna tudi za preprečevanje terorističnega napada, preostalem pripadnikom SV pa bi se lahko na podlagi odobritve vlade RS določile dodatne naloge.

V SV trenutno razpolagamo z dvema enotama, ki lahko izvajata protiteroristično delovanje. To sta VP z enoto PEST in ESD. Analiza obeh enot je pokazala, da je koncept pridobivanja kadra zelo primerljiv in je sestavljen iz selekcije, osnovnega usposabljanja in specialističnih usposabljanj. Ravno tako je večina oborožitve, ki jo uporabljata enoti, enaka, prav tako je zelo podobna preostala namenska oprema, kar kaže na dejstvo, da sta enoti primerljivo oboroženi in opremljeni. Na področju nalog protiterorističnega delovanja se po naših podatkih usposablja in urijo iz istih vsebin, le z različno izvedbo nekaterih postopkov. Zavedati se moramo, da so pripadniki VP pooblaščenec uradne osebe, kar posledično pomeni, da morajo svoja pooblastila (med katerimi je tudi uporaba fizične sile) izvajati izključno tako, kot je to predpisano za policijo. Ves postopek (tudi če gre za preprečevanje hujših kaznivih dejanj, med katere spada tudi terorizem) mora biti izveden strokovno, predvsem pa zakonito. Le tako lahko zagotovimo legitimnost postopka. V tujini je zgodba nekoliko drugačna, saj na območju delovanja v MOM veljajo pravila delovanja.

Razlika med enotama je predvsem v poslanstvu. Enota PEST je skladno z zakonskimi nalogami obligatorna izvajati tudi protiteroristično delovanje (v sklopu preprečevanja kaznivih dejanj) na območju posebnega pomena za obrambo, medtem ko je ESD v mirnodobnem času namenjena predvsem za delovanje v okviru zaveznitva, kjer lahko izvaja tudi naloge protiterorističnega delovanja. Razlika je tudi v velikosti. Trenutna struktura voda PEST še zagotavlja

minimalne zahteve, bi pa vsako nadaljnje krčenje pomenilo nezmožnost zagotavljanja namenske zmogljivosti za protiteroristično delovanje. Po besedah nekdanjega poveljnika trenutna organizacijska struktura ESD omogoča in podpira delovanje, usposabljanje in razvoj enote.

Pri kompleksnem terorističnem napadu na območju RS (primer v uvodu) bi bilo po mojem mnenju treba mobilizirati vse zmogljivosti, ki so se sposobne zoperstaviti takim grožnjam. Tu mislimo tako na zmogljivosti notranje varnosti, predvsem Specialno in Posebno enoto policije, kot tudi obrambne zmogljivosti z enoto PEST VP in izjemoma tudi ESD. Prepričani smo, da bi se z namenom razrešitve kompleksne krize takoj pojavil politični interes, ki bi lahko izkoristil zakonske nastavke za vključevanje SV. Tako bi SV dobila začasne naloge, pooblastila, območje pristojnosti in bi torej naloge lahko izvajala legitimno in legalno.

Trenutno mednarodno varnostno okolje je glede ranljivosti zaradi terorizma zelo ogroženo. Dejstvo, da je RS danes enakopravna članica Nata in EU, pomeni sprejemanje vseh odločitev tudi glede boja proti mednarodnemu terorizmu v sklopu organizacij in tudi samostojno. Domača zakonodaja nam ravno tako neposredno in posredno nalaga izvajanje nalog protiterorističnega delovanja.

Iz teh sklepov lahko potrdimo, da mora SV z namenskimi zmogljivostmi zagotavljati protiteroristično delovanje.

To trditev lahko dodatno potrdimo še z naslednjimi dejstvi, ki so obenem tudi naša priporočila:

- Nacionalnovarnostni sistem RS je relativno majhen in razdeljen na tri glavne podsisteme (obrambni, sistem notranje varnosti in sistem VNDN). Če se bomo kdaj spoprijeli s kompleksno krizo (lahko tudi zaradi kompleksnega terorističnega napada), ki bo ogrožala nacionalno varnost, je treba že zdaj vzpostaviti mehanizme, ki bodo predvidevali primerne ukrepe in zmogljivosti tako na obrambnem kot varnostnem področju. Zavedati se moramo, da trenutno en podsistem, in predvidevamo, da tudi v prihodnosti, ne bo mogel obvladovati kompleksnih kriz (v našem primeru kompleksnega terorističnega napada). Posledično moramo izboljšati raven sodelovanja pri vseh delih obrambno-varnostnih organov. Na vseh ravneh je treba spodbujati medsebojno sodelovanje, tako med enotami SV kot tudi med Policijo in



- SV. Ravno tako je treba vzdrževati visoko raven sodelovanja z zunanjimi obveščevalnimi službami in med obveščevalnimi službami znotraj RS.
- Naučene lekcije iz migrantske krize so pokazale, da se lahko SV uporabi v zelo širokem spektru delovanja. Iz tega razloga mora biti vedno pripravljena, da bo s svojimi zmogljivostmi morala v situacijah kompleksnih kriz ponuditi pomoč v sistemu VNDN, lahko pa tudi v sistemu notranje varnosti. Če hoče svojo nalogo izvesti strokovno in profesionalno, mora biti za to tudi primerno opremljena, oborožena in usposobljena. V prispevku smo prikazali ključne zmogljivosti SV v boju proti terorizmu. Skladno z njihovim poslanstvom na tem področju je treba tem enotam določiti minimalno strukturo, ki jim bo omogočala uspešen razvoj in učinkovito delovanje.
  - Pri terorističnem napadu, ne glede na območje, in če bi razmere zahtevale aktivacijo SV, se mora ta takoj odzvati. Zgodovina nas uči, da je gradnja enot za izvedbo nalog visokega varnostnega tveganja dolgotrajen postopek, kar pomeni, da mora SV že vzpostavljene zmogljivosti vzdrževati in tudi omogočati njihovo pomlajevanje ter posodabljanje.

## 7 Literatura in viri

1. Beršnak, Janja, Ferlin, Anica, 2018. Priročnik o strukturi kriznega upravljanja in vodenja. MO RS, Ljubljana.
2. Čaleta, Denis, 2010. Oborožene sile in terorizem v luči konfliktov 21. stoletja. PDRIU v sodelovanju z Inštitutom za korporativne varnostne študije, Ljubljana.
3. Direktiva št. 13-02: za sodelovanje in delovanje Slovenske vojske pri zaščiti, reševanju in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah (Direktiva »VIHRA«) (GŠSV, št. 804-160/2017-1, z dne 8. 5. 2017).
4. Direktiva za delovanje vojaške policije Slovenske vojske (GŠSV, št. 804-247/2014-1, z dne 11. 7. 2014 in poznejša dopolnila).
5. ESD, Slovenska vojska, 2018. <http://www.slovenskavojska.si/struktura/poveljstvo-sil/enota-za-specialno-delovanje/> (dosegljivo 22. 1. 2018).
6. Furlan, Branimir, in dr., 2006. Vojaška doktrina. PDRIU, Ljubljana.
7. Kazenski zakonik (Ur. l. RS, št. 55/08, in poznejša dopolnila).
8. Klinar, Danilo, 2017. Specializirana enota vojaške policije. <http://www.varensvet.si/specializirana-enota-vojaske-policije/> (dosegljivo 10. 1. 2018).

9. Merila za ovrednotenje vplivov tveganja in verjetnosti za nesreče, 2015. <http://www.sos112.si/slo/tdocs/priloga6.pdf> (dosegljivo 20. 3. 2018).
10. MORS, 2010. SVS STANAG 2296(1), AJP 3.2.3.3. Zavezniška združena doktrina vojaške policije.
11. MORS, 2016. SVS STANAG 2523(2), AJP 3.5(A) Zavezniška združena doktrina za specialno delovanje.
12. MORS, 2017. SVS STANAG 2190(2)v2, AJP-2(A) Ver. 2 Zavezniška združena doktrina za obveščevalno, protiobveščevalno in varnostno dejavnost.
13. Obrambna strategija Republike Slovenije (Vlada RS, št. 80000-1/2012/4, z dne 7. 12. 2012).
14. Odlok o Svetu za nacionalno varnost (Ur. l. RS, št. 17/18).
15. Paternus, Uroš, 2017. Polkovnik Uroš Paternus, poveljnik Enote za specialno delovanje Slovenske vojske. <http://www.varensvet.si/polkovnik-uros-paternus-poveljnik-enote-za-specialno-delovanje-slovenske-vojske/> (dosegljivo 23. 1. 2018).
16. Prezelj, Iztok, 2006. Teroristično ogrožanje nacionalne varnosti Republike Slovenije. Revija Ujma, št. 20, Ljubljana.
17. Raduha, Nina, Vuk, Pavel, 2017. Krizno upravljanje na obrambnem področju s poudarkom v Slovenski vojski. Sodobni vojaški izzivi 19 (1): 15–35.
18. Repe, Božo, 2007. Terorizem. <https://www.slideserve.com/azra/terorizem> (dosegljivo 14. 2. 2018).
19. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 27/2010).
20. TE SAT, EU terrorism situation and trend report 2017. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017> (dosegljivo 12. 3. 2018).
21. Uredba o izvajanju Sklepa o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (Ur. l. RS, št. 62/14).
22. Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje (Ur. l. RS, št. 28/18).
23. Utroša, Irena, 2015. Ocena tveganja za terorizem. [http://www.sos112.si/slo/tdocs/utrosa\\_terorizem.pdf](http://www.sos112.si/slo/tdocs/utrosa_terorizem.pdf) (dosegljivo 19. 3. 2018).

24. Vuk, Pavel, 2007. Spremembe v mednarodnem varnostnem okolju. Bilten SV št. 1. GŠSV, Ljubljana.
25. Zakon o obrambi (Ur. l. RS, št. 103/04 in poznejša dopolnila).
26. Zakon o službi v Slovenski vojski (Ur. l. RS, št. 68/07).
27. Zakon o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije – ZVRS-I (Uradni list RS, št. 55/17).
28. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ur. l. RS, št. 51/06 in poznejša dopolnila).