

Treba li Hrvatskoj nova strategija nacionalne sigurnosti?

Siniša Tatalović

Strategija nacionalne sigurnosti

ključni je konceptualni dokument

s područja sigurnosti koji se

bavi razvojem, primjenom i

koordiniranjem instrumenata

nacionalne moći (diplomatske,

ekonomske, vojne, obavještajne)

za postizanje ciljeva koji pridonose

nacionalnoj sigurnosti

Strategija nacionalne sigurnosti ključni je konceptualni dokument s područja sigurnosti koji se bavi razvojem, primjenom i koordiniranjem instrumenata nacionalne moći (diplomatske, ekonomske, vojne, obavještajne) za postizanje ciljeva koji pridonose nacionalnoj sigurnosti. Ona je javni dokument predviđen člankom 80. Ustava Republike Hrvatske što ga donosi Hrvatski sabor i čini političko-pravno ishodište legislative na području nacionalne sigurnosti i obrane. U ovom članku postavlja se pitanje: treba li Republici Hrvatskoj nova strategija nacionalne sigurnosti? U okolnostima u kojima postojeća strategija iz 2002. gubi ili je već izgubila aktualnost na vidjelo dolazi volontaristički model kreiranja politike nacionalne sigurnosti. Kako i takav model u postojećim okolnostima zadovoljava osnovni cilj nacionalne sigurnosti, to jest zadovoljavajuću zaštitu temeljnih vrijednosti i ključnih interesa društva, s pravom se postavlja pitanje treba li nam uopće takav konceptijski dokument ili se cijeli proces uspješnog ostvarivanja nacionalne sigurnosti može prepustiti *ad hoc* rješenjima zasnovanim na trenutačnim procjenama opasnosti i rizika.

Dosadašnja iskustva u izradi strategije nacionalne sigurnosti

Prvi pokušaj da se donese strategija nacionalne sigurnosti učinjen je još krajem devedesetih godina prošlog stoljeća, ali je bio neuspješan. Nakon parlamentarnih izbora 2000. ni drugi pokušaj usvajanja strategije nacionalne sigurnosti nije uspio.

Siniša Tatalović, redoviti profesor međunarodnih odnosa i nacionalne sigurnosti na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: statal@fpzg.hr

Studije "Hrvatska vojska 2000." (SDP i Strata istraživanja, 1999) i "Hrvatska u 21. stoljeću – nacionalna sigurnost" (Vlada Republike Hrvatske, 2001), premda su bile dobra osnova, nisu rezultirale izradom cjelovite strategije nacionalne sigurnosti. Tek kada je pritisak izazvan uključivanjem u Akcijski plan za članstvo u NATO-u (MAP) izazvao hitnu potrebu da se donese strategija nacionalne sigurnosti, u siječnju 2002. unutar Vlade Republike Hrvatske osnovana je mala petočlana ekspertna skupina koja je u roku od mjesec dana izradila nacrt dokumenta koji je i usvojen. Takva žurba, izazvana vanjskim čimbenikom, spriječila je širu stručnu i javnu raspravu koja je eventualno mogla dovesti do poboljšavanja konačne verzije strategije (Tatalović, 2010). Konceptualna rješenja postavljena u *Strategiji nacionalne sigurnosti* iz 2002. primarni su izraz projekcije četiriju temeljnih čimbenika: (1) tadašnje geopolitičke pozicije Republike Hrvatske, obilježene nastojanjem za približavanjem i ulaskom u euroatlantske i europske sigurnosne organizacije, (2) stanja na području sigurnosnih izazova i rizika za Republiku Hrvatsku, (3) stanja sustava i uspješnosti realizacije funkcije nacionalne sigurnosti, (4) raspoloživih resursa.

No mnogi dijelovi te strategije tijekom narednih nekoliko godina nisu operacionalizirani, što navodi na zaključak kako je taj dokument percipiran kao ispunjavanje vanjskih zahtjeva da se donese, a ne kao izraz shvaćanja da se njime stvaraju osnove za razvoj vanjske i sigurnosne politike Republike Hrvatske. Unatoč tome što je strategija usvojena, zadržane su percepcija izjednačavanja sigurnosne politike s obrambenom politikom i usredotočenost na razvoj obrambenog sektora, ponajprije zbog učlanjivanja u NATO, a praktično su zanemarene ostale komponente sigurnosne politike koje su važne i za članstvo u Europskoj Uniji. Primjer je pokušaj uspostave integriranog sustava upravljanja krizama u Republici Hrvatskoj. Premda je njegovo uspostavljanje zatraženo u *Strategiji nacionalne sigurnosti* iz 2002, do danas nije stvoren ni koncept takvog sustava. Nakon niza neuspješnih pokušaja između 2004. i 2008. to se pitanje aktualizira sada, i to ponovno pod pritiskom vanjskog čimbenika – zahtjeva NATO-a i Europske Unije da Republika Hrvatska na navedenom području usvoji koncept sustava i njegove primjene (Tatalović, 2010).

Konceptom strategije dominira vojno shvaćanje nacionalne sigurnosti

Usredotočenost na obrambeni sektor rezultirala je zanemarivanjem razvoja ostalih područja nacionalne sigurnosti, a prevladavajuće obrambeno gledanje na sigurnost očito je i u izradi nacrtu nove strategije nacionalne sigurnosti. Premda se izrada te strategije, kao i strategije obrane, najavljuje od 2004, tek je približavanje članstvu u NATO-u 2009. potaknulo ozbiljnija razmišljanja o njihovoj izradi, iako je i prije, u više navrata, bilo jasno kako je potrebno dopuniti stare strategije zbog promijenjenih okolnosti. Također, tek je ubrzanje procesa približavanja Republike Hrvatske Europskoj Uniji dovelo do toga da se prvi put počelo razmatrati kako će se Hrvatska uključiti u Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Unije. Napokon, kao broj 6 - lipanj 2011.

primjer stalnoga izravnog vanjskog utjecaja na oblikovanje i provođenje sigurnosne politike može poslužiti donošenje prve protuterorističke strategije Republike Hrvatske krajem 2008. u obliku *Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma*. Njezino donošenje ubrzano je tek kad je postalo jasno kako će Republika Hrvatska preuzeti predsjedanje Vijećem sigurnosti UN-a u prosincu 2008.

Danas se postavlja pitanje hrvatskoga sigurnosnog i obrambenog djelovanja nakon ulaska u NATO i dvogodišnjeg iskustva u njemu. To je pitanje hrvatskog angažiranja unutar NATO-a, odnosno područja na kojima će Hrvatska dati svoj doprinos aktivnostima saveza. Dijelovi Oružanih snaga koji su se u sklopu Partnerstva za mir pripremili za sudjelovanje u međunarodnim misijama potpore miru (PSO – *Peace Support Operations*) teško mogu biti konačni hrvatski doprinos u okviru NATO-a. S obzirom na sadašnje ekonomske probleme, teško se može očekivati brzo osposobljavanje i davanje na raspolaganje NATO-u većih vojnih formacija. Imajući to na umu, Republika Hrvatska mora pronaći načine na koje će aktivno pridonositi djelovanju NATO-a. U uvjetima u kojima je nemoguće izdvojiti veće dijelove Oružanih snaga za operacije NATO-a, jedini je način postizanja tog cilja razvoj specijalnosti koje su potrebne za buduće djelovanje NATO-a.

Strateško predviđanje: aktualni trendovi i postignuća

Premda je na vrhu piramide odgovornosti za nacionalnu sigurnost Vlada koja upravlja sustavom nacionalne sigurnosti, strategija nacionalne sigurnosti ponajprije je rezultat javne politike koja se odnosi na sve građane, a ne samo na uži krug profesionalaca koji su je dužni provoditi. Stoga bi u definiranju koncepta nacionalne sigurnosti trebali, osim mjerodavnih državnih tijela, sudjelovati civilni stručnjaci i privatni sektor, što podrazumijeva njihovu interakciju i blisku suradnju u pogledu reagiranja na opće sigurnosne izazove i konkretne oblike ugrožavanja nacionalne sigurnosti. Različiti akteri – državna tijela, organizacije civilnog društva, privatni sektor, akademska zajednica i drugi – bave se pitanjima s područja nacionalne sigurnosti, premda njihov naziv to često ne sugerira. Ipak, svaka skupina shvaća nacionalnu sigurnost na način koji je primjeren ciljevima koje ona zagovara (Watson, 2008:5).

Definicije nacionalne sigurnosti mijenjaju se s obzirom na geopolitičke okolnosti i političke prioritete. Potpuno je jasno da koncepti nacionalne sigurnosti iz vremena Hladnog rata i suvremeni koncepti imaju vrlo malo dodirnih točaka, te da se razlikuje viđenje nacionalne sigurnosti, primjerice, Reaganove i Obamine administracije. Nadalje, trend nestajanja granice između vanjske i unutarnje politike te vanjske i unutarnje sigurnosti, a na međunarodnom planu prožimanja vanjske i sigurnosne politike, uz istodobno umnožavanje prijetnji i rizika, traži fleksibilniji pristup strateškom planiranju. U okolnostima vrlo visoke promjenjivosti sigurnosnog konteksta, zastario je tradicionalni pristup strategiji nacionalne sigurnosti koji je usmjeren na sredstva. Fleksibilnost je važnija nego svrhovitost, a ključan je pomak od prognoziranja ka planiranju. "Prognoza predstavlja ono što će biti na temelju saznanja iz prošlosti, dok planiranje

sadržava volju, a samim tim i odluke koje se odnose na ono što treba uraditi na putu do cilja. Svrha je planiranja definirati i odrediti sve važne elemente i akcije koje je potrebno učiniti kako bi se ostvario željeni cilj" (Luković i Lebefromm, 2009:276).

Mora se uzeti u obzir i to da je na području obrane prisutan inovativan trend koji je najprije podrazumijevao odustajanje od planiranja na temelju prijetnji, potom postupno i odustajanje od planiranja na temelju pretpostavki da bi se u novije vrijeme sve više polazilo od planiranja na temelju sposobnosti. "Planiranje na temelju sposobnosti (*capability-based planning* – *CBP*) nije usmjereno prema nekoj specifičnoj prijetnji ili riziku. Fokusira se na ono što je potrebno kako bi se spriječile posljedice prijetnji ili opasnosti koliko god je to moguće (prevenci-

Nije jasno određena ni hijerarhija prijetnji i rizika s kojima se suočava Republika Hrvatska

ja) i/ili pripremu i odgovor na opasnosti. Taj fleksibilan pristup podrazumijeva da su zadaci i mogućnosti sustava namijenjeni suočavanju sa širokim rasponom prijetnji upravo zato što one u novije vrijeme tendiraju k povećanoj složenosti i raznolikosti. Zemlje poput Kanade, Sjedinjenih Američkih Država, Velike Britanije i Australije primjenjuju tu metodu u definiranju i ostvarivanju svoje strategije nacionalne sigurnosti, a u međunarodnim razmjerima pristup temeljen na sposobnostima prokušan je i testiran način predviđanja različitih prijetnji koje zahtijevaju multinacionalnu i međuresorsku koordinaciju" (Rademaker, 2008).

Rezultati strateškog planiranja Vladi trebaju omogućiti da odluči je li potrebno jačati određene sposobnosti s obzirom na intenzitet rizika; ako jest tako, važno je utvrditi na kojim područjima i kada to treba činiti. Strateško planiranje omogućuje i veći stupanj suradnje ne samo državnih tijela, nego i suradnje Vlade i oporbe koja bi također trebala sudjelovati u cijelom procesu planiranja od nacionalnog značenja. Odluke o tome na koji način postizati nacionalnu sigurnost – razvojem ili intenziviranjem politike, usklađivanjem zakonskih instrumenata ili poduzimanjem konkretnih mjera – donosi Vlada. Pri tome treba voditi brigu o tome da potreba za jačanjem nacionalne sigurnosti proizvodi posljedice na nekim drugim područjima, primjerice području gospodarstva ili temeljnih ljudskih prava i sloboda. Stoga je važno poštovati načelo razmjernosti koje nalaže da mjere sigurnosne politike moraju biti adekvatne prijetnji. U protivnome može doći do sigurnosne i obrambene dileme. Strateško planiranje treba osigurati optimalnu raspodjelu zadataka između svih aktera koji djeluju na području nacionalne sigurnosti: državnih tijela, privatnog sektora, civilnog društva, akademske zajednice. Osim državnih tijela koja djeluju na funkcionalnom području nacionalne sigurnosti, ne treba podcjenjivati ni važnost ostalih aktera. Primjeri važnosti privatnog sektora u postizanju nacionalne sigurnosti jesu telekomunikacije ili osiguranje ljudi i imovine koje obavljaju privatne zaštitarske tvrtke. "Strateško planiranje je instrument optimiranja i kombiniranja

djelovanja subjekata, ono sustavno okuplja ljude, resurse, planove i postupke i jasno određuje što oni mogu očekivati jedni od drugih. Osim toga, ono stvara zajednički referentni okvir" (Rademaker, 2008).

Međuresorno povjerenstvo, osnovano odlukom Vlade Republike Hrvatske, izradilo je *Nacrt strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*. Povjerenstvo je vodilo Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, a činili su ga predstavnici i predstavnice 19 državnih tijela i institucija. Vijeće za nacionalnu sigurnost prihvatilo je taj nacrt na sjednici 14. prosinca 2010. i zaključilo da se uputi u jednomjesečnu javnu raspravu. "Nakon javne rasprave, a prije upućivanja u proceduru usvajanja u Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske će organizirati i 'okrugli stol' o Nacrtu. Na ovaj način omogućuje se sudjelovanje stručnoj, znanstvenoj, kao i široj javnosti u procesu izrade Strategije, kao temeljnog dokumenta nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske."¹

Pokušaj da se strategija nacionalne sigurnosti donese tako da *Nacrt strategije nacionalne sigurnosti*² izradi međuresorna skupina i da o njemu u roku od mjesec dana bude provedena što šira rasprava kako bi bio doraden i kako bi konačni prijedlog bio što kvalitetniji, znači da se kritička stručna javnost – koja bi trebala biti važan akter u njezinoj konačnoj izradi koliko to dopusti vrijeme i koliko predlagač bude voljan usvojiti eventualne kritičke primjedbe – uvrštava na stranu koja će cijelom procesu dati važnu dozu transparentnosti, a samom dokumentu i prijeko potrebnu stručnu legitimnost. Neke kritičke primjedbe što su u javnoj raspravi upućene *Nacrtu* naknadno su "nakalempljene" na tekst, ali te kozmetičke promjene ne prikrivaju glavne nedostatke tog dokumenta koji proizlaze iz pogrešnog pristupa i neodgovarajuće metodologije izrade. To se posebno ogleda u uključivanju koncepta ljudske sigurnosti a da se pritom ne razumiju njegove temeljne postavke.

Završni osvrt na nacrt nove Strategije nacionalne sigurnosti

Nacrt strategije nacionalne sigurnosti poziva se na temeljne odredbe Ustava iz kojega se iščitavaju i temeljne vrednote. Iz temeljnih vrijednosti potom se izvode vitalni nacionalni interesi čije bi narušavanje izravno ugrozilo Republiku Hrvatsku. Štite se razvojem i uporabom odgovarajućih sposobnosti, a u njihovoj zaštiti koriste se sva raspoloživa i legitimna sredstva koja su razmjerna prijetnjama. Vitalni nacionalni interesi jesu: teritorijalni integritet i suverenost, demokratski politički sustav, životi građana i materijalna dobra.³ Nadalje, *Nacrt* nastoji detektirati "sve glavne moguće prijetnje, kako bi spram njih mogle biti poduzimane i razvijane odgovarajuće sposobnosti i mjere".⁴ Konceptom strategije, a što se posebno može iščitati iz te formulacije, dominira vojno shvaćanje nacionalne sigurnosti, a definiranje nacionalne sigurnosti – "Nacionalna sigurnost podrazumijeva korištenje svih sposobnosti države, nacionalnih i savezničkih, potrebnih za zaštitu i promicanje vitalnih nacionalnih interesa"⁵ – jasno pokazuje kako autori nacrtu cijelo to područje svode na obrambeno shvaćanje problematike sigurnosti – isticanje prijetnji i sposobnosti njihova otklanjanja.

Treće poglavlje u kojemu se govori o prijetnjama nacionalnoj sigurnosti⁶ kategorizira prijetnje u odnosu prema vitalnim

nacionalnim interesima. Uпитno je koliko svođenje neke od sigurnosnih ugroza pod jednu kategoriju ima smisla s obzirom na to da neka ugrožavanja istodobno prijete većem broju, a ne samo jednome, vitalnih nacionalnih interesa. Nadalje, nije jasno određena ni hijerarhija prijjetnji i rizika s kojima se suočava Republika Hrvatska. Nema ni pokušaja da se utvrdi prioritet prijjetnji u određenom razdoblju niti da se razviju određeni scenariji, što logično rezultira time da se ne mogu odrediti ni sposobnosti i resursi kojima bi se odgovorilo na neko ugrožavanje. Iz teksta *Nacrta* ne mogu se iščitati ni pogledi na glavne procese na području međunarodnih odnosa i međunarodne sigurnosti na globalnoj i regionalnoj razini, kao i u neposrednom susjedstvu Hrvatske, što treba biti polazište u strukturiranju strategije nacionalne sigurnosti. Nadalje, u *Nacrtu* nisu jasno određeni konkretni ciljevi vanjske i sigurnosne politike, kao što nije vidljiv pokušaj da se jasno definiraju nacionalni ciljevi i interesi koji se žele ostvariti strategijom i odrede sposobnosti koje su potrebne da bi se oni ostvarili.

Strategija nacionalne sigurnosti ima posebno mjesto u hijerarhiji strateških dokumenata jedne države i čini krunu i ishodište legislativne piramide dokumenata na području nacionalne sigurnosti. S obzirom na karakter suvremenih međunarodnih odnosa koje obilježava sve naglašenije brisanje granica između unutarnje i vanjske sigurnosti te unutarnje i vanjske politike i u kojima vanjska politika sve više objedinjava i elemente sigurnosne politike, nužno je imati fleksibilnu strategiju nacionalne sigurnosti u kojoj se osobito naglašavaju zadaci i mogućnosti umjesto puke usmjerenosti na prijjetnje. Izrada strategije trebala bi se temeljiti na sveobuhvatnom pristupu koji uključuje i sustavno razvijenu nacionalnu metodu procjene rizika.

U prvoj fazi izrade, koja obuhvaća navođenje temeljnih vrednota iz kojih proizlaze vitalni interesi, potrebno je analizirati opasnosti i hijerarhijski procijeniti moguće scenarije ugroženosti. Tako procijenjene opasnosti bitno je podrobno pratiti i uključiti u strateško planiranje. Ono podrazumijeva određivanje sposobnosti kojima Vlada može odgovoriti na prijjetnje, ali i odlučan stav o tome koje prijjetnje zahtijevaju koordinaciju više resora i koje prijjetnje zahtijevaju angažiranje sposobnosti i resursa izvan Vlade. U strateško planiranje nužno je uključiti sve stručne kapacitete koji su izvan nadležnosti Vlade, poseb-

no akademsku zajednicu. Zbog svoje neovisnosti o političkom procesu, posjedovanja ekspertnog znanja koje je potrebno za dublje i šire sagledavanje problema te objektivnosti u procjeni, akademska bi zajednica trebala biti nositeljica izrade analize i procjene rizika, te studije koja bi utvrdila koje sposobnosti odgovora Vlada može mobilizirati, a za koje je potreba koordinacija s drugim akterima. Tako dobivene procjene služile bi kao ključni *input* u procesu strateškog planiranja, čiji bi rezultat trebao biti inovativan koncept strategije nacionalne sigurnosti koja je zasnovana na vrijednostima, a orijentirana na sposobnosti, a ne prijjetnje.

Literatura

- Luković, T., Lebefromm, U. (2009). *Controlling: koncepcija i slučajevi*. Dubrovnik: Sveučilište u Dubrovniku.
- Rademaker, M. (2008). National Security Strategy of the Netherlands: An innovative Approach. *Information & Security*. (23) 1:51-61.
- Tatalović, S. (2005). *Nacionalna i međunarodna sigurnost*. Zagreb: Politička kultura.
- Tatalović, S. (2010). Utjecaj vanjskih činilaca na razvoj sigurnosne politike Republike Hrvatske. *Međunarodne studije*. (10) 1: 5-21.
- Watson, C. A. (2008). *U.S. National Security: A Reference Handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO.

Bilješke

- 1 Dostupno na: <http://www.morh.hr/aktualne-teme/sns/nacrt-strategije-nacionalne-sigurnosti.html> (pristupljeno 22. travnja 2011).
- 2 Nacrt Strategije nacionalne sigurnosti, dostupno na: http://www.morh.hr/images/stories/aktualne_teme/sns/sns_nacrt.pdf (pristupljeno 22. travnja 2011).
- 3 Nacrt..., str. 4.
- 4 Nacrt..., str. 6.
- 5 Nacrt..., str. 3.
- 6 Nacrt..., str. 6-9. ■