

Izvorni znanstveni članak

UDK: 327.5(100)
355.02:323.28

Primljeno u uredništvo: 10. prosinca 2009.

Prihvaćeno za tisak: 15. prosinca 2009.

Reforma sigurnosnog sektora i novi izazovi

VLATKO CVRČILA*
ANITA PEREŠIN**

Sažetak

Razvoj liberalno-demokratskog modela postavlja političku državu kao servis civilnom društvu na području ostvarivanja sigurnosti. Međutim, u samoj prirodi suvremene države postoji opasnost da pojedini dijelovi njezina sigurnosnog sektora pri izvršavanju svojih zadaća ugrožavaju slobode i prava građana koji predstavljaju temelj liberalne demokracije. Stoga je zadaća liberalno-demokratske države pronaći model koji će smanjiti mogućnost da pojedina državna tijela budu izvor ugrožavanja civilnog društva, a to je ujedno i jedan od razloga zbog kojih je organiziranje i funkcioniranje sigurnosnog sektora izrazito složena zadaća. Pitanje nadzora sigurnosnog sektora stoga se javlja kao jedan od središnjih problema s kojim se suočavaju moderne liberalno-demokratske države. Nove opasnosti i izazovi sigurnosti postavljaju suvremenim državama zahtjeve za prilagođavanjem sigurnosnog sektora s ciljem njegove adaptacije na nove uvjete. Reforme sigurnosnog sektora poduzimaju se temeljem općih procjena o sigurnosnim prijetnjama, te na osnovi nacionalnog i međunarodnog konteksta u kojem države djeluju. Stoga se postavlja pitanje postoje li razlike unutar sadržaja u reformama sigurnosnog sektora koje određuju i domete samih reformi. Razlike su uočene i s obzirom na to definiraju se tri konteksta koji oblikuju promjene u sigurnosnom sektoru.

Ključne riječi: demokratska tranzicija, reforma i rekonstrukcija sigurnosnog sektora, terorizam

* Dr. sc. Vlatko Cvrtila, izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

** Dr. sc. Anita Perešin, savjetnica u UVNS-u. Stavovi izneseni u ovom članku osobni su stavovi autora i ni na koji način ne predstavljaju stavove institucije u kojoj je zaposlena.

Uvod

Krajem devedesetih godina prošlog stoljeća javljaju se autori, poput **Nicole Balla**¹ i **Clare Short**,² koji smatraju kako nova sigurnosna okružja zahtijevaju daljnju reformu sigurnosnog sektora, pa čak i stalno prilagođavanje novim sigurnosnim uvjetima. Takvi su stavovi potaknuli i pokrenuli istraživanja tog područja i potrebnih promjena s ciljem podizanja sposobnosti i stvaranja novih kapaciteta.³

Reforma sigurnosnog sektora u zemljama nove demokracije razlikuje se u važnim detaljima u odnosu na etablirane demokratske države. Razlike se, prije svega, ogledaju u odnosu na tranzicijski kontekst u kojemu se kao važna zadaća pojavljuje potpuna rekonstrukcija sigurnosnog sektora izgrađenog u totalitarnim sustavima. Nadalje, tranzicijske države suočile su se s novim izazovima, kao što su organizirani kriminal i korupcija, te su morale izgraditi sposobnosti kojih ranije nisu trebale razvijati. Pored izazova sigurnosti s kojima su se suočavale na unutarnjem planu, tranzicijske države morale su voditi računa i o međunarodnoj sigurnosti kroz uključivanje u zajedničke napore za izgradnju međunarodne stabilnosti i mira. To je također bio potpuno novi zahtjev za sigurnosni sektor koji se ranije na međunarodnom planu uglavnom "suočavao" s vanjskim neprijateljima.

Nakon terorističkog napada 11/9 dolazi do značajnijih promjena u pitanjima upravljanja sigurnosnim sektorom, jednako u stabilnim demokracijama i tranzicijskim državama.⁴ Tome su pridonijela dva procesa. Prvo, nakon pokretanja "rata protiv terorizma" došlo je do brisanja jasnih granica između mirnodopskog i ratnog stanja, što je za posljedicu imalo da se sigurnosni sektor počeo ponašati kao da djeluje u izvanrednim okolnostima. Problem pritom predstavlja činjenica da ne postoji jasan pravni okvir koji bi regulirao djelovanje države u novim okolnostima sveprisutnog megaterorizma, koje se karakteriziraju kao ratno stanje. Drugi problem predstavlja davanje vrlo velikih i zakonski nedovoljno definiranih ovlasti obavještajnim službama u ime borbe protiv terorizma, zbog čega dolazi u opasnost poštivanje ljudskih prava i sloboda građana, kao temeljnih postulata liberalno-demokratskih država. Reforme sigurnosnog sektora u zapadnim demokratskim društvima gotovo u potpunosti su usmjerene prema stvaranju sposobnosti za borbu protiv suvremenog terorizma, dok se drugi aspekti sigurnosti zanemaruju.

1 Ball, N.: *Spreading good practices in security sector reform: Policy options for the British government*, London: Saferworld, 1998.

2 Short, C.: *Security Sector Reform and the Elimination of Poverty*, Speech at the Centre for Defence Studies, King's College, London, 9. ožujka 1999., www.dfid.gov.uk, 14.11.2007.

3 Ovo pitanje pojavilo se kao posebno važno. Tranzicijske države imaju velikih problema s organiziranim kriminalom i korupcijom. Dijelom zbog međunarodnog pritiska, a dijelom zbog unutarnjih razloga, prihvaćaju strategije borbe protiv ovih opasnosti, koje se ne mogu realizirati jer sustav nema kapaciteta za učinkovitu borbu. Stoga se reforma sigurnosnog sektora označava kao ključna u stjecanju sposobnosti za suočavanje sa suvremenim opasnostima.

4 Dakle, radi se o državama koje su međunarodni terorizam označavale kao najveću opasnost međunarodnoj i nacionalnoj sigurnosti.

Koncept reforme sigurnosnog sektora

Od završetka hladnog rata koncept sigurnosti značajno je proširen te danas obuhvaća šire aspekte, kao što su politički, ekonomski, socijetalni i zaštita okoliša, koji su sada prihvaćeni kao značajni dijelovi suvremene sigurnosne agende. Isto tako, promijenjena je i priroda vojnih prijetnji, posebice nakon 11/9 i danas smo, izloženi novim sigurnosnim rizicima. **Heiner Hänggi**⁵ smatra da je rat protiv terorizma pokazao promijenjenu prirodu vojne sigurnosti, ali i porast "sigurnostizacije" ne-vojnog područja, dok je s druge strane primat nacionalne sigurnosti potkopan globalizacijom i promjenama u ulozi države. Sve se više stavlja naglasak na zaštitu pojedinca i socijalnih grupa, a njihova sigurnost smatra se važnijom od sigurnosti države.

Disfunkcionalnost države u ovakvim promijenjenim okolnostima nerijetko je i uzrok nesigurnosti, a upravo to vodi ka usvajanju novog sigurnosnog koncepta kao što je "društvena sigurnost" i "ljudska sigurnost". Na internacionalnoj razini primat tako dobiva transnacionalna, podnacionalna i individualna sigurnost u odnosu na nacionalnu i internacionalnu sigurnost. Ljudska sigurnost pritom pokriva širok raspon prijetnji kojima je izložen pojedinac, kao što su mine, lagano naoružanje, djeca – vojnici itd., dok u širem smislu obuhvaća sve aspekte ljudskog razvoja kao što je ekonomska nesigurnost te nesigurnost koja proizlazi zbog nedostatka hrane, nedovoljne zdravstvene zaštite i zagađenja okoliša. Hänggi stoga ukazuje na stvaranje nove sigurnosne okoline koja se sastoji od modificirane i transformirane internacionalne agende, te instrumenata koje države i međunarodne institucije koriste u borbi protiv novih sigurnosnih ugroza.

Sigurnosni sektor, kao što je već rečeno, suočava se dijelom s različitim izazovima u tranzicijskim ili državama nove demokracije u odnosu na etablirane demokratske države. **Ball** navodi kako sigurnosni sektor čine one organizacije u društvu koje su odgovorne, ili bi trebale biti odgovorne za zaštitu države i društva.⁶ **Dylan Hendrickson** i **Andrei Karkoszka** pojašnjavaju kako se u sigurnosni sektor ubrajaju oružane snage, pričuvne vojne snage, granična garda i carinske službe, sigurnosne službe, obavještajne službe, policijske snage, pravosudni i zatvorski sustav te građanske institucije koje imaju mandat kontrolirati i nadzirati te institucije, kao i sve druge organizacije i državne strukture koje su izravno odgovorne za nadzor i upravljanje sustavom nacionalne sigurnosti.⁷

Ono što se podrazumijeva pod sigurnosnim sektorom u zemljama u razvoju različito je od pojma sigurnosnog sektora u razvijenim demokratskim državama. Bitna je razlika u diferencijaciji između različitih dijelova sustava koji se nalaze u okviru sigurnosnog sektora. U manje razvijenim drža-

5 Hänggi, H.: *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction*, u: Bryden, A., Hänggi, H. (ur.): *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, DCAF, LIT, Münster, 2004., str. 5.

6 Više o tome u: Ball, N. (1998).

7 Hendrickson, D., Karkoszka, A.: *The challenges of security sector reform*, SIPRI Yearbook 2002, Armaments, Disarmaments and International Security, Oxford University Press, Oxford, 2002., str. 179., www.dcaf.ch/docs/bm_ssr_yearbook2004_1.pdf

vama, možemo reći i u tranzicijskim državama (posebice u prvim godinama tranzicije), vrlo se rijetko pravi razlika između različitih dijelova sustava, odnosno njihove zadaće nisu razdvojene, pa se događa da svi dijelovi sustava rade sve. Pod utjecajem različitih političkih struja razvijaju se dijelovi sustava pod njihovim izravnim utjecajem te se oni često koriste za unutarnja politička nadmetanja. Taj je slučaj vrlo čest u tranzicijskim državama. U totalitarnim državama svi dijelovi sigurnosnog sektora imaju gotovo identične ovlasti u očuvanju režima, sektor je ideologiziran i teško je odrediti nadležnost pojedinih njegovih dijelova.

Reforma sigurnosnog sektora (engl. *Security sector reform – SSR*)⁸ je pojam koji se koristi za opisivanje transformacije sigurnosnog sektora kojom su uključeni svi akteri, njihove uloge, odgovornosti i akcije koje, djelujući zajednički, imaju za cilj voditi sektor u skladu s demokratskim normama i principima dobre vladavine, stvarajući kvalitetan sigurnosni okvir. **Ball** kao dva glavna cilja reforme sigurnosnog sektora ističe uspostavu dobrog upravljanja sigurnosnim sektorom⁹ i poboljšanje mogućnosti zemlje u smislu ekonomskog razvoja i političkog upravljanja na korist društvu u cjelini te stvaranje temelja za sigurno okruženje na međunarodnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini.¹⁰ Reforma sigurnosnog sektora danas je prepoznata kao ključna u prevenciji konflikata, izgradnji mira i demokracije. **Robin Luckham** dodaje kako je reforma sigurnosnog sektora "esencijalno pitanje upravljanja, jer postoji velika mogućnost za lošu preraspodjelu resursa, a sigurnosni sektor koji je izvan kontrole može imati ogroman utjecaj na političke procese, a samim time postaje i izvor lošeg upravljanja".¹¹

U znanstvenim i stručnim krugovima postoji niz definicija kojima se pokušava opisati što sve sadrži reforma sigurnosnog sektora. Da bi prikazali složenost ovog fenomena poslužiti ćemo se pokušajem njegova definiranja s obzirom na sigurnosne i upravljačke perspektive.¹²

Iz sigurnosne perspektive, sigurnosni sektor reflektira široko gledište sigurnosti, jer ne pokriva samo oružane snage, već i druge ne-vojne aktore koji imaju važnu ulogu u osiguranju vanjske, unutarnje i javne sigurnosti. U skladu s tim, sigurnosni sektor obuhvaća sve državne institucije koje imaju zadaće u području sigurnosti. S obzirom da državne institucije nisu jedine koje u suvremenim društvima imaju obvezu jamčenja sigurnosti, u širu de-

8 Osim pojma "security sector reform", u stručnim radovima i publikacijama istoznačni su pojmovi "security system reform", "justice and security sector reform" i "security sector transformation".

9 Dobro upravljanje u sigurnosnom sektoru zahtijeva da se odluke vezane uz sigurnosna pitanja donose na jedinstven i transparentan način. Da bi se to moglo postići, mehanizmi za definiranje sigurnosne politike i identificiranje sigurnosnih potreba moraju biti institucionalizirani. Ovaj autor stoga zaključuje da odgovorna vlada, koja je spremna i sposobna osigurati sigurnost društva na svim razinama, na prvom mjestu mora onemogućiti uključenost i utjecaj dijelova sigurnosnog sektora na upravljanje državom, bilo direktno ili indirektno.

10 Ball, N.: Good Practices in Security Sector Reform, Security Sector Reform, brief 15, BICC, Bonn, lipanj 2000., str. 14., www.bicc.de/publications/briefs/brief15/content.php (21.2.2008.)

11 Luckham, R., Institute for Development Studies, University of Sussex, svibanj 1998., objavljeno u: Wall, C. (ur.): Security Sector Reform, brief 15, BICC, Bonn, lipanj 2000., str. 14.

12 Više o tome u: Hänggi, H.: Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction, u: Bryden, A., Hänggi, H. (ur.) (2004), str. 5-6.

finiciju sigurnosnog sektora uključuju se i ne-državni akteri, čiji je nadzor važan dio upravljanja područjem sigurnosti u nekoj državi.

Iz perspektive upravljanja sigurnosnim sektorom, on pokriva elemente javnog sektora koji ima pravo primjenjivati silu u poslovima sigurnosti i tradicionalno je bio središnji sektor nacionalne države. Da bi funkcionirao u skladu sa zadaćama, potrebno je osigurati nužnu koordinaciju i uspostaviti transparentni sustav upravljanja. S obzirom da je sigurnosni sektor dio javnog sektora države, u njegovu radu potrebno je osigurati elemente dobrog upravljanja kao što su pouzdanost, transparentnost i demokratska načela djelovanja. U ovoj perspektivi također postoji model šireg promatranja sigurnosnog sektora koji podrazumijeva sva državna i nedržavna tijela koja se bave različitim aspektima ljudske sigurnosti, od pravosudnih organa, pa do organizacija za zaštitu ljudskih prava. U demokratskim društvima civilno je društvo izuzetno važan dio demokratskog upravljanja sigurnosnim sektorom u području nadzora nad njegovim radom, ali i njegovu razvoju s ciljem ispunjavanja svih zadaća u području njihova djelokruga rada.

Uključivanje ne-državnih aktera, a posebice civilnog društva u sigurnosne perspektive i upravljanje sigurnosnim sektorom način je prevladavanja državno-centričnog pristupa pitanjima sigurnosti, što je nužnost s obzirom na sigurnosne prijetnje s kojima se suočavamo i za koje se taj model pokazao umanjeno učinkovit. To posebno vrijedi za suvremeni terorizam kao prijetnju koja je izazvala značajnu adaptaciju sigurnosnog sektora na nove uvjete, a koja je sa svojim posljedicama izašla izvan područja nadležnosti samog sigurnosnog sektora. S obzirom da se radi o uvođenju mjera koje na određeni način redefinišu političku moć unutar demokratskog političkog sustava i koje mogu ograničiti ljudska prava i slobode, javlja se potreba širih definicija sigurnosnog sektora, posebice s obzirom na uključivanje novih aktera u upravljanje njime.

Postoji suglasje kako se modeli reforme sigurnosnog sektora razlikuju s obzirom na reformske ciljeve, ali i kontekst u okviru kojeg se reforma događa. Primjerice, postoje tri velike grupe različitih modela reformi, koje se vezuju uz kontekst u kojemu se reforma odvija:

1. Reforma sigurnosnog sektora provodi se pod utjecajem međunarodne zajednice kao instrument poboljšanja učinkovitosti razvojne ekonomske pomoći, što se posebno odnosi na afričke države kojima je na bilateralnoj razini upućivana ekonomska i financijska pomoć, ali zbog lošeg upravljanja sigurnosnim i državnim sektorom nisu postignuti ciljevi humanitarne i gospodarske potpore.

2. Reforma sigurnosnog sektora je instrument za poboljšanje koordinacije i integracije obrambene i sigurnosne reforme u post-autoritarnim državama, posebno u postkomunističkim državama srednje i istočne Europe.

3. Reforma sigurnosnog sektora je instrument za izgradnju sustava nacionalne sigurnosti u post-konfliktnim društvima, kao što je primjerice Afganistan.

Pojam "rekonstrukcije" sigurnosnog sektora upotrebljava se za model opisan u trećem kontekstu, odnosno za izgradnju sustava uz izravnu međunarodnu pomoć. Ovaj model ima određene zajedničke elemente s prethodna

dva modela, ali isto tako ima i mnogobrojne specifičnosti koje ga značajno razlikuju od njih. S obzirom na to, radi metodološke preciznosti, u upotrebu su ušla dva pojma: "reforma" i "rekonstrukcija" sigurnosnog sektora, s tim da se drugi pojam koristi za promjene koje se događaju u sigurnosnom sektoru u vrlo specifičnim okolnostima. One se vezuju uz činjenicu da se radi o post-konfliktnom kontekstu i uz izravno sudjelovanje međunarodne zajednice koja oblikuje koncept, sadržaj i organizaciju modela, te sama sudjeluje u njegovoj izgradnji.

Gotovo sve države moraju, u većoj ili manjoj mjeri, reformirati svoj sigurnosni sektor. Stupanj reforme ovisi o specifičnim sigurnosnim, političkim i socio-ekonomskim odnosima, kao i u odgovoru pojedinih država na nove sigurnosne rizike koji su, kako smo već istaknuli, posljedica globalizacije i promijenjenih sigurnosnih okolnosti nakon 11/9.

Michael Brzoska navodi četiri faktora koja su bitna za početak reforme sigurnosnog sektora:¹³

1. *Zadaća* – u demokratskim društvima jasne su zadaće svakog pojedinog dijela unutar sigurnosnog sektora. Međutim, u nedemokratskim društvima različiti dijelovi sustava stečenu moć koriste za blokadu svih pokušaja reformi. To se vrlo često događa u državama u tranziciji koje su, ako promatramo Istočnu Europu, imale vrlo velike vojne potencijale kao dio zajedničkih blokovskih potencijala. Nakon nestanka blokovskih obveza, vojnoj organizaciji bila je nužna tranzicija, i to dvostruka. Tranzicija podrazumijeva okretanje novim zadaćama obrane teritorijalnog integriteta vlastite države (a ne više solidarne akcije u okviru bloka), sudjelovanje u međunarodnim mirovnim operacijama te razvoj civilnog nadzora i davanje nove uloge vojsci i obavještajnim službama u demokratskom društvu. Možemo reći kako reforma vojne organizacije i obavještajnih službi predstavlja središnji izazov svakog tranzicijskog društva.

2. *Funkcionalna diferencijacija* – u nedemokratskim društvima postoji jaka tendencija pojedinih dijelova sustava za preuzimanjem kontrole nad ostalima. To je bilo moguće u vrijeme hladnog rata kada su vojne organizacije u mnogim državama imale središnju ulogu u sustavu. To je također moguće i u uvjetima izravne vojne opasnosti. Međutim, suvremeni razvoj sigurnosnog sektora u uvjetima mira i stabilnosti zahtijeva jasne zakonske okvire unutar kojih će djelovati različiti dijelovi sustava. Takvim se načinom onemogućavaju (ili se barem smanjuju) bilo kakvi politički utjecaji na djelovanje sustava. Zadaće u sustavu su određene javnim političkim dokumentima (strategija nacionalne sigurnosti, strategija obrane, vojna strategija, zakoni), pa dijelovi sigurnosnog sektora djeluju u skladu s njima, a ne s određenom političkom opcijom kada ona dođe na vlast.

3. *Civilni nadzor* – dijelovi sustava nacionalne sigurnosti imaju tendenciju stvaranja uvjeta za autonomni rad. To im je zajedničko u demokratskim i nedemokratskim zajednicama. Da bi se postigli uvjeti za nadzor nad djelovanjem sigurnosnog sektora, potrebno je urediti pitanje civilnog nadzora nad cjelokupnim sustavom koji se nalazi u rukama zakonodavne i izvršne

13 Brzoska, M.: The Concept of Security Sector Reform, Brief 15, Bonn International Center for Conversion, lipanj, 2000., str. 8-9.

vlasti i reguliran je ustavom i zakonima. Ponekad u dokumentima možemo pronaći gotovo savršene modele, ali oni nerijetko uopće ne funkcioniraju u praksi. Za to postoji mnoštvo razloga, a jedan od njih svakako su blokade koje dolaze iz samog sustava, potpomognute različitim političkim i drugim lobijima kojima reforme ne odgovaraju.

4. *Profesionalizacija* – potrebna je u cijelom sustavu, a ne samo u okviru vojne organizacije. Pretpostavlja se da bi profesionalizacija mogla biti brana svim mogućim defektima u funkcioniranju sigurnosnog sektora. Ona pretpostavlja jasnu formalnu raspodjelu odgovornosti za sigurnost na razini zajednice te dobru osposobljenost i opremljenost za izvršavanje zadaća koje su postavila civilna tijela vlasti u javnim strateškim, političkim i zakonskim dokumentima. Profesionalizacija također podrazumijeva djelovanje prema zakonima, pravilima i procedurama.

Međutim, bitno je napomenuti kako ne postoji jedinstveni model SSR-a koji bi mogle primijeniti sve države, tako da u različitim državama imamo različite kontekste reforme. Gledajući općenito, Hänggi¹⁴ navodi kako je uvođenje SSR-a imalo tri primarna cilja. Prvo, SSR je uveden kako bi postao međunarodni mehanizam kojim se treba povećati učinkovitost pomoći u razvoju; drugo, treba poslužiti kao sredstvo za olakšanje praktične koordinacije i konceptualne integracije reforme obrambene i unutarnje sigurnosne reforme u post-autoritarnim, odnosno post-komunističkim državama Središnje i Istočne Europe i treće, SSR je stekao vrlo praktičnu važnost u kontekstu poslijeratne rekonstrukcije u državama koje su bile izložene unutarnjem nasilju ili međudržavnim sukobima, kao što je to bio slučaj u Afganistanu i Iraku. Rekonstrukcija sigurnosnog sektora, što je u stvari reforma sigurnosnog sektora u post-konfliktnom kontekstu, prikazuje određene specifične elemente koji su različiti u odnosu na ostale postavke SSR-a. Dakle, reformu i rekonstrukciju sigurnosnog sektora treba promatrati kao dva usko povezana koncepta koja se značajno preklapaju. Rekonstrukcija sigurnosnog sektora je nastala kao specifični koncept reforme sigurnosnog sektora u posebnim sigurnosnim i političkim uvjetima.

Kao što je već napomenuto, danas se sigurnosni sektor, posebice u demokratskim državama, mora mijenjati uslijed pojave novih sigurnosnih prijetnji, a prije svega zbog terorizma. Ukoliko bi pokušali interpretirati koncepte promjena u sigurnosnom sektoru i njihove posljedice, tada bi ih teško mogli uklopiti u tri gore spomenuta modela koji se vezuju uz kontekste u kojima se reforma odvija. Ona se ne odvija zbog potreba povećanja učinkovitosti međunarodne pomoći, a ni zbog prelaska iz autoritarnog u demokratski model društvenog razvoja. Isto tako ne možemo govoriti o modelu vanjske pomoći u izgradnji i rekonstrukciji sigurnosnog sektora u post-konfliktnim društvima koji se ostvaruje kroz mirovne operacije. Stoga, ako želimo biti precizniji u definiranju konteksta u kojemu se događaju promjene u sigurnosnom sektoru kao posljedica novih sigurnosnih izazova, moramo oblikovati novi model koji na precizniji način utvrđuje kontekst i sadržaj rekonstrukcije sigurnosnog sektora.

14 Hänggi, H.: Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction, u: Bryden, A., Hänggi, H. (ur.) (2004), str. 3-4.

Reforma i rekonstrukcija sigurnosnog sektora

Između reforme i rekonstrukcije sigurnosnog sektora, kako smo već napomenuli, postoje određene razlike. Kada se govori o reformi, tada se misli na duboke promjene koje je potrebno učiniti kako bi sigurnosni sektor obavljao svoje sigurnosne zadaće, ali istodobno bio pod nadzorom civilnih vlasti. Takve se reforme događaju unutar država koje reformiraju sigurnosni sektor kako bi se vanjska ekonomska i svaka druga pomoć mogla lakše upotrijebiti za demokratski politički i ekonomski razvoj. Pojam "reforma" također koristimo za opisivanje promjena unutar sigurnosnog sektora država koje prelaze iz autoritarnih u demokratske političke forme. Pojam rekonstrukcije koristi se za opisivanje promjena unutar post-konfliktnih društava jer su te promjene usmjerene prema stvaranju formalnih i operativnih pretpostavki za djelovanje sigurnosnog sektora u društvima i državama koje su sudjelovale u nekom sukobu. Rekonstrukcija sigurnosnog sektora važnija je zadaća od civilnog nadzora tog istog sektora. Treba napomenuti kako bi oblikovanje bilo koje forme civilnog demokratskog nadzora u post-konfliktnim društvima bila vrlo zahtjevna zadaća, jer se i institucije demokratske države također trebaju tek izgraditi.

Prema tome, rekonstrukcija se upotrebljava kao termin u slučajevima kada je fokus promjena usmjeren prema funkcionalnim imperativima sustava, a ne prema ostvarivanju demokratskog nadzora. Drugo, rekonstrukcija se upotrebljava u situacijama kada moramo poduzeti promjene kako bi sustav što prije mogao odgovoriti na nove sigurnosne izazove. S obzirom na ove kriterije za korištenje pojma rekonstrukcije, možemo reći kako je danas uputnije govoriti o promjenama u sigurnosnom sektoru demokratskih država kao "rekonstrukciji", a ne kao "reformi". Naime, zapadna su društva, nakon sučavanja s terorizmom (to posebice vrijedi za SAD), uložila ogromne napore kao bi svoj sigurnosni sektor učinile što efikasnijim i učinkovitijim, pri tome slabo vodeći računa o elementima dobrog upravljanja i jačanju civilnog nadzora. Cjelokupne promjene, a posebice organizacijske i funkcionalne, imale su za cilj ponuditi dodatna sigurnosna jamstva za moguće slučajeve terorističkog napada. Mehanizmi nadzora nisu se mijenjali niti su bili u fokusu kad su promjene oblikovane. Tako danas imamo situaciju da je sigurnosni sektor dobio veće ovlasti u području sigurnosti, a da su nadzorni mehanizmi ostali nepromijenjeni. Stoga se postavlja opravdano pitanje o mogućnostima i ograničenjima današnjeg nadzora sigurnosnog sektora, ako su svi napori usmjereni prema zahtjevima da se funkcionalni imperativi moraju zadovoljavati, a sve drugo u sustavu nalazi se u drugom planu.

Poticaji za promjene u sigurnosnom sektoru dolaze iz činjenice da on ne izvršava one funkcije za koje je oblikovan, odnosno da ne daje one rezultate koji su očekivani u odnosu na nove sigurnosne prijetnje. Dakle, svojevrsna disfunkcionalnost je polazna točka za promjene u sustavu. Ona se utvrđuje na temelju ocjene da sigurnosni sektor ne jamči sigurnost državi i građanima na učinkovit način, odnosno da čak svojim djelovanjem izaziva nesigurnost. Djelovanje sigurnosnog sektora ne može biti funkcionalno ukoliko se u njegovu djelovanju vide određeni nedostaci u smislu postizanja zadovolja-

vajućih učinaka. U tom kontekstu, reforma sigurnosnog sektora trebala bi smanjiti sigurnosne deficite u djelovanju sektora (nedovoljno i neučinkovito jamčenje sigurnosti, pa čak i izazivanje nesigurnosti). Isto tako, reforma bi morala smanjiti demokratske deficite u djelovanju sigurnosnog sektora koji se ogledaju u kršenjima ljudskih prava i sloboda, a posljedica su nedostaka u organizaciji demokratskog nadzora.

Zahtjeve koji se postavljaju u reformi najbolje opisuje definicija reforme sigurnosnog sektora *Odbora za razvojnu pomoć OECD-a*: "Reforma sigurnosnog sektora je drugi termin koji se koristi da bi se opisala transformacija sigurnosnog sustava – koja uključuje sve aktere, njihove zadaće, odgovornosti i akcije – na zajedničkom radu upravljanja i djelovanja sustava u smislu poštivanja demokratskih normi i načela dobrog upravljanja, što pridonosi dobrom funkcioniranju sigurnosnog okvira".¹⁵ Ova definicija pokazuje kako reforma sigurnosnog sektora ima dva važna područja: prvo, pojedinačne reforme unutar dijelova sigurnosnog sektora kao što su vojska, policija, obavještavanje službe, pravosudni sustav itd.; drugo, izgradnja i konsolidacija demokratskih odnosa koja se postiže kroz odgovorno i transparentno djelovanje sustava koji se nalazi pod kontrolom demokratskih vlasti. Možemo zaključiti kako reforma sigurnosnog sektora ima dva konstitutivna elementa koji čine jezgru promjena unutar sustava sigurnosti: izgradnja odgovornog sustava koji promovira sigurnost, te izgradnju mehanizama nadzora kako bi se djelovanje sigurnosnog sustava odvijalo unutar demokratskih normi i prakse.

Dosadašnja iskustava u reformama sigurnosnog sektora pokazala su kako je zadaća uspostave normativnih okvira za funkcioniranje sustava, kao i za njegov nadzor, jednostavnija od postizanja reformskih zadaća kroz djelovanje samog sigurnosnog sektora. Istodobno postizanja zadovoljavajućih učinaka na razini normativnog uređenja sustava i njegovog praktičnog djelovanja vrlo je zahtjevna zadaća i za razvijena demokratska društva. Post-autoritarna i post-konfliktna društva, osim s dvije navedene zadaće, moraju se suočavati s još nekima, kao što su demobilizacija, demilitarizacija, lustracija itd., što sve njihovu reformu oblikuje u vrlo zahtjevnju zadaću. Stoga je i teško oblikovati jedinstveni model reformi koji bi se mogao primijeniti u svakom društvu. U području istraživanja reforme sigurnosnog sektora uočene su mnoge specifičnosti koje uglavnom proizlaze iz mnogih specifičnosti samog konteksta u kojemu se poduzimaju i odvijaju promjene i transformacije s ciljem smanjivanja disfunkcionalnosti u djelovanju sigurnosnog sektora. Sljedeća tablica najbolje ukazuje na te specifičnosti.

Tablica 1. Reforma sigurnosnog sektora u različitim uvjetima¹⁶

	Razvojni kontekst	Post-autoritarni kontekst	Post-konfliktni kontekst
Ključni kriterij	Razina ekonomskog razvoja	Priroda političkog sustava	Specifična sigurnosna situacija
Ključni problem	Deficit razvoja	Demokratski deficit	Sigurnosni i demokratski deficit
Ključni reformski cilj	Razvoj	Demokratizacija	Izgradnja mira/ izgradnja nacije
Opći reformski proces	Tranzicija iz nerazvijene u razvijenu ekonomiju	Tranzicija iz autoritarnog u demokratski sustav	Tranzicija iz nasilnog sukoba prema miru
Priroda vanjskih utjecaja	Razvojna pomoć povezana s političkim uvjetima	Pridruživanje multilateralnim institucijama kao poticaj za reforme	Vojna intervencija/ okupacija; uglavnom UN vođene operacije kao potpora miru
Ključni vanjski faktori	Razvojni / financijski akteri: multilateralni donatori (npr. OECD, UNDP, Svjetska banka); bilateralni donatori; ne-državni akteri	Sigurnosni akteri: međunarodni (npr. EU, NATO, OESS); vlade; ne-državni akteri	Sigurnosni akteri: intervencijske snage; mirovne snage pod međunarodnim vodstvom; ne-državni akteri
Specifični problemi sigurnosnog sektora	Velika vojna potrošnja; loše upravljanje sigurnosnim sektorom vodi prema neučinkovitoj sigurnosti te zbog toga dolazi do ograničavanja razvoja	Prekobrajan, presnažan vojno-industrijski kompleks; jaka država, ali slabo civilno društvo; nedostaci u provedbi politike reformi sigurnosnog sektora	Vlada i institucije civilnog društva u kolapsu; raseljeno stanovništvo; privatizacija sigurnosti; mogući naoružani otpor; mnoštvo oružja i mina
Mogućnosti za reformu sigurnosnog sektora	Miješane (ovisno o političkoj volji da se provedu reforme, snaga državnih institucija, uloga i status sigurnosnih snaga, regionalno sigurnosno okruženje, pristup donatora reformi sigurnosnog sektora itd.)	Prilično dobre (jake državne institucije, profesionalne sigurnosne snage, široki procesi demokratizacije); jako dobre u slučaju da se država opredjelila za pridruživanje EU ili NATO-u	Prilično slabe (slabe i ograničene državne institucije, privatizacija sigurnosti, ovisnost o vanjskoj pomoći)

¹⁶ Ibid., str. 10.

Kao što je prikazano u Tablici 1, svaki kontekst ima svoje specifičnosti, što znači da se u oblikovanju reformskih zahtjeva treba voditi računa o okolnostima u kojima se takva reforma poduzima. Svaka se zemlja razlikuje po svojoj povijesti i tradiciji u organizaciji sigurnosnog sektora, razini ekonomskog razvoja, prirodi političkog sustava i sigurnosnog okruženja, što sve zajedno značajno utječe na oblikovanje reformskih procesa.

U gornjoj tablici nisu prikazane države konsolidirane demokracije i uređenog sigurnosnog sustava, ali to ne znači da one nemaju potrebu za reformama sigurnosnog sektora. Nova sigurnosna okolina i novi izazovi otvorili su potrebu reformi i u tim državama, jer se uvidjelo kako stari mehanizmi više ne daju očekivane rezultate. Te promjene događaju se također u vrlo specifičnom kontekstu borbe protiv terorizma koji društva konsolidirane demokracije (a posebno ona koja su doživjela teroristički napad na svom teritoriju) vode primjenom novih mjera i instrumenata koje na raspolaganju ima sigurnosni sektor. Ova se društva ne mogu okarakterizirati kao post-konfliktna, bez obzira što su doživjela teroristički napad ili postoji velika vjerojatnost da se napad izvede na njihovu teritoriju. Međutim, njihova sigurnosna retorika vrlo je slična onoj koju imaju društva i države koje se nalaze u nekoj vrsti sukoba (unutarnjeg i vanjskog). Novi sigurnosni izazovi predstavljeni su kao ozbiljne prijetnje protiv kojih je potrebno upotrijebiti sva sredstva koje države i društva imaju na raspolaganju. Da bi sustav bio učinkovit, potrebno je reformirati i pripremiti sigurnosni sektor za nove izazove.

Peter Hennessy¹⁷ upozorava da je, kao odgovor na nove sigurnosne prijetnje koje proizlaze iz pojave megaterorizma, hladnoratovsku "tajnu državu" (engl. *Secret state*), kakva je bila od 1948. do 1991. godina, nakon 11/9 zamijenila nova "zaštitnička država" (engl. *Protective state*). Ta dva oblika imaju i nekih zajedničkih karakteristika, primjerice, uloga i važnost obavještajnih službi. Dok je hladni rat bio u najvećoj mjeri obavještajni sukob između dvije svjetske velesile, borbu protiv megaterorizma također u najvećoj mjeri usmjeravaju obavještajne informacije. Međutim, postoje velike razlike između hladnoratovskih obavještajnih službi i antiterorističkih obavještajnih operacija. Hennessy razlikama ističe mete napada, koje su u hladnoratovsko vrijeme bile jasno definirane kao napad države na drugu državu, dok u današnje vrijeme megaterorizma napad može izvršiti bilo tko i bilo gdje. Druga je razlika, ističe isti autor, u značenju obavještajnih pojmova "tajna i zagonetka" (engl. *secrets and mysteries*). U hladnoratovsko vrijeme pojam "tajna" uključivao je skupne informacije iz otvorenih i tajnih izvora, kao što su vrsta oružja, mjesto gdje se ono nalazi i potencijalne mete, dok je pojam "zagonetke" uključivao namjere i planove sovjetskog vodstva. Danas je značenje tih dvaju pojmova obrnuto te "zagonetku" predstavljaju podaci gdje se nalaze *Al-Qa'idini* operativci i na koji će način izvesti sljedeći teroristički napad.

Dakle, dok je "tajna država" imala zadaću zaštititi građane od vojne prijetnje bivšeg SSSR-a, "zaštitnička država" također ima za cilj zaštitu grada-

17 Vidi: Hennessy, P. (ur.): *The New Protective State, Government, Intelligence and Terrorism*, Continuum Books, London, 2007.

na, ali ovoga puta od raznolikih prijetnji i rizika. Zaštita je u prvom slučaju bila prvenstveno u nadležnosti vojske, dok u drugoj primat imaju obavještajne službe od kojih se očekuje da prikupe obavještajne podatke o planiranim terorističkim napadima, kako bi sigurnosne službe mogle na vrijeme spriječiti njihovo izvođenje. Takva očekivanja stvaraju veliki pritisak na obavještajnu zajednicu, koja zbog povećanih očekivanja zahtijeva sve veće ovlasti. Povećane ovlasti dovode do agresivnijeg postupanja obavještajnih službi, što s druge strane otvara pitanje do koje granice se takve ovlasti mogu i smiju povećavati. Da bi mogle ispuniti nova očekivanja koja su pred njih stavljena, obavještajne službe također su morale provesti reformu i to na strateškoj, operativnoj i taktičkoj razini. Posljedice važnosti i moći danih obavještajnim službama otvaraju pitanje ispravnosti uvođenja "zaštitničke države", odnosno u kojoj je mjeri takva država sposobna zaštititi svoje građane i koje je stvarno značenje te zaštite, s obzirom na očita ograničavanja ljudskih prava i sloboda koje u ime zaštite provode. Sigurnosni sektor je transformiran u odnosu na hladnoratovsko razdoblje, ali se i dalje nalazi u fazi transformacije. Novi val transformacije upravo je potaknut novim sigurnosnim izazovima, a posebice interpretacijom i percepcijom novog terorizma.

Suvremeni terorizam i reforma sigurnosnog sektora

Postavlja se pitanje što se promijenilo nakon 11/9 i kako je taj napad utjecao na promjenu načina postupanja sigurnosnog sektora. **Schreier** smatra da je terorizam postao novi fenomen koji je svojim asimetričnim i nekonvencionalnim načinom ratovanja djelomično neutralizirao obrambenu prednost napadnutih država i povećao njihovu ranjivost. **Gunaratna** tomu dodaje kako *Al-Qa'idina* mreža, koja je svoju strukturu i strategiju daljnjeg djelovanja transformirala nakon 11/9, zahtijeva da se i zapadne sigurnosne agencije organizacijski prilagode za učinkovitu borbu protiv megaterorizma. **Schreier** ukazuje na implikacije koje borba protiv terorizma nakon 11/9 ima na obavještajnu zajednicu tražeći odgovore na četiri pitanja: koja je glavna svrha borbe protiv terorizma (poraziti terorističke organizacije, spriječiti buduće terorističke napade i sl.); što čini borbu protiv megaterorizma tako teškom; s kojim je izazovima i problemima suočena obavještajna zajednica, te je li potreban novi način rada obavještajnih službi. **Otwin Marenin** proveo je istraživanje kako borba protiv terorizma utječe na politički sustav te ustvrdio da ona ima i da će imati negativan utjecaj na demokratske politike, bilo da se radi o etabliranim demokracijama ili o državama koje su u procesu demokratizacije.

Način na koji je izveden teroristički napad 11/9 do tada nije viđen u povijesti. Osim taktike koja uključuje upotrebu komercijalnih aviona kao oružja, znakovit je i odabir meta na teritoriju SAD-a, svjetske supersile. Ovim je činom ujedno dokazana i asimetrična priroda terorizma, koji se manifestira kao oružje "slabih" protiv "jakih", tehnikom koju je teško otkriti ili zaustaviti tradicionalnim metodama rada sigurnosnog sektora. U prošlosti su države

bile više-manje izložene simetričnim prijetnjama, dok su današnje prijetnje izrazito asimetrične. Stoga odgovor na megaterorizam, temeljen na konvencionalnoj vojnoj doktrini, više nije učinkovit, a promijenjeni oblici i karakteristike napada suočavaju nas s promijenjenim oblicima obrane i ratovanja.

Henrik Landerholm¹⁸ upozorava kako je opasnost od novih prijetnji prekasno prepoznata, odnosno kako se prekasno krenulo u rekonstrukciju sigurnosnog sektora. Drugo je pitanje je li rekonstrukcija provedena uspješno i na način koji osigurava kvalitetnu borbu protiv te nove prijetnje. Cilj novih transnacionalnih terorističkih organizacija bez sumnje su i političke promjene na globalnom planu, što znači da su zapadni interesi izloženi riziku čak i ako Zapad čvrsto i odlučno odgovori na terorizam. Landerholm smatra da pojam rekonstrukcije sigurnosnog sektora treba obuhvatiti više područja: od sektora transporta, promijenjenog fokusa oružanih snaga, naglaska na specijalnim operativnim mogućnostima i poboljšanju rada obavještajnih službi, do drugih aspekata koji mogu povećati rizik od udaljavanja javnosti od države na način koji dugoročno može ići u korist terorističkim organizacijama. To znači, pojašnjava Landerholm, da ukoliko otvoreno društvo reagira na način koji nije u skladu s temeljnim demokratskim vrijednostima, tada i ono samo definitivno postaje rizično.

Uravnoteženi pristup terorizmu mora se sastojati od dvostruke ravnoteže. S jedne strane, potrebno je ostvariti bolju ravnotežu između trenutne usredotočenosti na terorizam i drugih starih ili novih prijetnji, a s druge strane, potrebna je bolja ravnoteža između tijeka i načina na koji se ravnoteža ostvaruje.

Nove sigurnosne prijetnje izazvane megaterorizmom pokrenule su pitanje potrebe obavještajne reforme u starim i novim demokracijama.¹⁹ Nova bi reforma trebala odgovoriti na pitanje kako najbolje organizirati informacije i obavještajno djelovanje s ciljem zaštite državne sigurnosti. Većina rasprava o reformi obavještajnog sustava u borbi protiv terorizma bila je usmjerena na probleme podjele informacija unutar vlada. Osim novih faktora geopolitičke situacije, rastuća moć 'nedržavnih' aktera, pojava transnacionalnih rizika i opasnosti te povećani broj asimetričnih prijetnji uvelike su modificirali praksu obavještajnog djelovanja te sada dovode u pitanje i neke od temeljnih premisa strukturiranih obavještajnih institucija u demokracijama. S takvom se tvrdnjom slaže i **Peter Gill**, koji pojašnjava kako je dosljedna podjela između vanjskog i unutarnjeg obavještajnog djelovanja bila dokazano djelotvorna u demokracijama tijekom hladnog rata, dok je 11/9 promijenio mnoge od trenutnih pravila.²⁰

Zakoni koje su neke države donijele zbog potrebe jačanja protuterorizma, poput američkog *Zakona o domovinskoj sigurnosti* u SAD-u, ponovno su usmjerili težište obavještajnog rada sa zaštite prava pojedinaca prema zaštiti zajednice i osiguranju zajedničke zaštite. Stručnjaci upozoravaju

18 Winkler, T. i dr. (ur.) (2005), str. 5.

19 CRS Report RL 31650: The Intelligence Community and 9/11, 16.1.2004., www.fas.org/irp/crs/RL31650.pdf (20.3.2008.)

20 Gill, P.: Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11, DCAF, Ženeva, siječanj 2003., www.dcaf.ch/_docs/WP103.pdf (23.2.2008.)

kako izlaženje iz ustavnih normi koje se pravda antiterorizmom, može također suptilno mijenjati kulturu unutarnjeg sigurnosnog djelovanja, ali i djelovanje sigurnosnih institucija.²¹ **Theodor Winkler** pritom ne osporava potrebu zaštite zajednice ispred zaštite pojedinaca, ali smatra da ta promjena mora biti uravnotežena odgovarajućim porastom demokratske kontrole i parlamentarnog nadzora nad obavještajnim djelovanjem, jer inače svi gube, osobito države u tranziciji".²²

Alyson J.K. Bailes također traži odgovor na pitanje kako pomiriti zaštitu fizičke sigurnosti građana uz istovremeno osiguravanje poštivanja njihovih ljudskih prava i sloboda i održavanje visoke kvalitete njihova življenja. Sljedeće je pitanje kako izbjeći transformaciju demokratskih država u policijske države, pogotovo s obzirom na činjenicu da je rat protiv terorizma shvaćen kao trajno stanje u kojem se nalazimo. Europska unija pritom ima dodatni problem jer neke njezine nove članice, bivše komunističke zemlje, još nemaju dovoljno razvijen javni sektor koji bi mogao nadzirati i utjecati na odluke kojima se zadire u dio ljudskih prava i sloboda.

Struktura sigurnosnog sektora, zakonski okviri i propisi ne smiju se, upozorava **Landerholm**, usmjeriti isključivo na borbu protiv terorizma. Terorizam je, bez sumnje, velika prijetnja sigurnosti, ali to nije jedina prijetnja kojoj je izloženo moderno društvo. Reakcije sigurnosnog sektora nakon 11/9, prema našem mišljenju, usmjerene su previše usko. Osim toga, prijetnjama se mora suprotstavljati na način koji poštuje temeljne vrijednosti našeg društva. Aktualne sigurnosne mjere u nekim državama imaju trajan i neprihvatljiv učinak na temeljne slobode i ljudska prava. Do koje razine takav pristup ima učinka u borbi protiv terorizma pitanje je na koje brojni autori traže odgovor. Većina ih se slaže da pronalazak ravnoteže između poštivanja temeljnih vrijednosti demokratskog poretka i neophodnih sigurnosnih mjera, barem za sada, predstavlja neriješeni problem.

Zaključak

Suvremene sigurnosne prijetnje danas kreiraju vrlo složeno međunarodno sigurnosno okruženje koje istodobno konstruira prijetnje međunarodnoj i nacionalnoj sigurnosti. Terorizam je danas jedna od glavnih sigurnosnih prijetnji. Zbog pojave terorizma, zapadna su društva poduzela niz mjera kako bi se mogla učinkovito suočavati s njim. Među najvažnije mjere spadaju reforme poduzete unutar sigurnosnog sektora.

Analiza je pokazala kako ne postoji jedinstveni model reforme sigurnosnog sektora, već se oni razlikuju u odnosu na kontekst u kojemu se promje-

21 U okviru antiterorističkog djelovanja, sigurnosnim i obavještajnim službama pojačano je dopušteno stavljanje građana pod nadzor bez objave da su osumnjičeni, čime bi se ozbiljno mogla kršiti ljudska prava. Nadalje, imigranti, tražitelji azila i stranci postaju sve više meta antiterorističkih mjera, čija bi nekontrolirana uporaba mogla pojačati tenzije između različitih etničkih grupa i narušiti zakonsku normu prema kojoj svatko mora biti jednak pred zakonom.

22 Winkler, T.: The Implications of 11 Sempetmber: A Year On, IISS Workshop, London 11-13, srpanj 2002.

ne događaju. Da bi pokazali različite kontekste, u analizu smo operativno uključili tri različita konteksta: razvojni, post-autoritarni i post-konfliktni. U prva dva se poduzimaju reforme sigurnosnog sektora s jasnim ciljem uspostave organizacijskih i normativnih okvira koji će jamčiti učinkovito djelovanje sustava u poslovima sigurnosti, ali i njegovu demokratsku kontrolu. U post-konfliktnom okruženju prvo se izgrađuju sigurnosni mehanizmi koji, uz pomoć međunarodnog faktora, trebaju osigurati minimum sigurnosti i stabilnosti kako bi se moglo pristupiti drugim aspektima razvoja. Stoga se te promjene u sigurnosnom sektoru opisuju kao rekonstrukcija, a ne kao reforma.

Reforma sigurnosnog sektora jedan je od glavnih modela za transformaciju onih državnih instrumenata koji su ključni za jačanje sposobnosti za borbu protiv suvremenih izazova i opasnosti. Dvije su ključne dimenzije reforme sigurnosnog sektora: prvo, promjene u sustavu kako bi on ispunjavao svoje funkcije i zadaće u postizanju sigurnosnih jamstava; drugo, utvrđivanje učinkovitog nadzora nad sigurnosnim sektorom kako on ne bi sam proizvodio negativne učinke koji bi umanjivali sigurnost demokratske zajednice.

U analizi smo se susreli i s pojmom rekonstrukcije sigurnosnog sektora. Za razliku od reforme, rekonstrukcija u sebi također sadrži promjene, ali se one ne ostvaruju potpunim poštivanjem obje dimenzije, već se fokus promjena usmjerava samo prema onoj koja treba osigurati funkcionalno i učinkovito djelovanje sigurnosnog sustava. Kao što je već rečeno, rekonstrukcija je pojam koji se odnosi na promjene u sustavu koje su usmjerene prema izgradnji ili dogradnji sustava kako bi, u što kraćem vremenu, zadovoljio ispunjavanje različitih sigurnosnih zadaća. Ovakvi se zahtjevi pojavljuju u post-konfliktnim društvima koja se suočavaju s mnogim sigurnosnim izazovima, ali istodobno moraju rješavati vrlo složene zadaće organizacije novog sustava.

Analiza je pokazala kako za promjene koje se događaju u zapadnim demokratskim društvima nije uputno koristiti pojam reforme, jer se transformacija usmjerava prema onim elementima koji bi trebali povećati učinkovitost sustava u što kraćem vremenu. Pitanja demokratskog nadzora nalaze se u drugom planu, ili se uopće ne postavljaju. Nakon 11/9 ta se pitanja gotovo nisu ni postavljala u raspravi o novim zakonima u SAD-u koji su davali ogromne nove ovlasti sigurnosnom sektoru. Stoga promjene (poduzete isključivo zbog terorizma), koje su učinjene u sigurnosnom sektoru zapadnih demokratskih država, ne treba nazivati "reformama", već isključivo "rekonstrukcijom". Istina je kako se danas sve više postavlja pitanje nadogradnje nadzornih mehanizama kako bi se uspostavila učinkovita kontrola sigurnosnog sektora od strane demokratski izabраниh vlasti, ali su promjene u tom kontekstu vrlo spore.

S obzirom na prirodu suvremenog terorizma, možemo reći da se borba protiv njega dominantno vodi na unutaršnjem planu. Države pritom moraju voditi računa kako će oblikovati i dimenzionirati borbu protiv terorizma i koja će sredstva pri tome koristiti. Ta opreznost od strane države izuzetno je važna u demokratskim društvima jer svako postupanje u borbi protiv te-

rorizma može imati za posljedicu korištenje prisile protiv vlastitih građana. Takvo postupanje teško može dobiti podršku demokratske zajednice. Kada su se države bavile ratovima i opasnostima od agresije, tada su uvijek bavile postupke oružanog nasilja gdje nije bilo važno koristiti instrumente utemeljene na vrijednostima demokratskog društva. Međutim, današnja borba protiv terorizma, kao što je već rečeno, svoj organizacijski i strateški oblik dobiva na razini države i trebala bi voditi računa o demokratskim vrijednostima političkog poretka. Ipak, treba naglasiti kako se ta borba oblikuje i provodi u uvjetima svojevrsnog izvanrednog stanja vrlo sličnog onom koji se stvara u uvjetima neposredne ratne opasnosti i samog rata. Tehnika postupanja u borbi protiv terorizma zapravo je preuzeta iz tehnike nacionalnih odgovora na opasnosti rata i masovnog nasilja. Stoga u uvjetima ne-ratnog stanja (borbe protiv terorizma) dobivamo ponašanje države kao da smo u ratnom stanju. Upravo se u tome ogledaju pogubne posljedice po društvo i demokratski poredak, koje proizlaze iz poznatih načina borbe protiv terorizma.

Reforma obavještajnih službi će se nesumnjivo nastaviti i biti vrlo važan čimbenik u svakoj demokratskoj državi. Neosporno je da se demokratska konsolidacija ne može ostvariti bez uspostave učinkovitog demokratskog civilnog nadzora obavještajnog aparata. Primjeri američke, britanske i francuske obavještajne zajednice pokazuju da reforma obavještajnih službi može biti vrlo kompleksna i u etabliranim demokracijama. Stare demokracije pokazuju da obavještajna reforma nije jednodnevni događaj, ali da kao i sama demokracija, zahtijeva dosljednu pažnju, odnosno kvalitetan nadzor. Kao što je uspostava nadzora u novim demokracijama kritičan korak u demokratskoj konsolidaciji, sveprisutnost prijetnji globalnog terorizma zahtijeva da te zemlje preispitaju jesu li njihove obavještajne zajednice sposobne povećati svoju učinkovitost.

Literatura

- Ball, N.: Good Practices in Security Sector Reform, Security Sector Reform, brief 15, BICC, Bonn, lipanj 2000., str. 14, www.bicc.de/publications/briefs/brief15/content.php (21.2.2008.)
- Ball, N.: Spreading good practices in security sector reform: Policy options for the British government, London: Saferworld, 1998.
- Born, H.: Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practice and Procedures, DCAF Working Paper br. 103, 2003., www.dcaf.ch, 16.11.2007.
- Bruneau, T., Boraz, S.: Intelligence Reform: Balancing Democracy and Effectiveness, u: Bruneau, T., Boraz, S. (ur.) (2007)
- Bruneau, T.: Controlling Intelligence in New Democracies, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol. 14., br. 3, 1. srpnja 2001., str. 323-341.
- Brzoska, M.: The Concept of Security Sector Reform, Brief 15, Bonn International Center for Conversion, lipanj, 2000.

- CRS Report RL 31650: The Intelligence Community and 9/11, 16.1.2004., www.fas.org/irp/crs/RL31650.pdf (20.3.2008.)
- Ericson, P.: The Need for Ethical Norms, *Studies in Intelligence*, Vol. 36, br. 5, 1992., str. 15-18.
- Gill, P.: Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11, DCAF, Ženeva, siječanj 2003., www.dcaf.ch/_docs/WP103.pdf (23.2.2008.)
- Hänggi, H.: Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction, u: Bryden, A., Hänggi, H. (ur.): *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, DCAF, LIT, Münster, 2004.
- Hänggi, H.: Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction, u: Bryden, A., Hänggi, H. (ur.) (2004)
- Hastedt, G.: Controlling Intelligence: The Role of the DCI, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, br. 1, 1986., str. 25-40.
- Hendrickson, D., Karkoszka, A.: The challenges of security sector reform, *SIPRI Yearbook 2002, Armaments, Disarmaments and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2002., str. 179, www.dcaf.ch/_docs/bm_ssr_yearbook2004_1.pdf.
- Hennessy, P. (ur.): *The New Protective State, Government, Intelligence and Terrorism*, Continuum Books, London, 2007.
- Loch, J.: The CIA and the Quest of Accountability, *Intelligence and National Security*, Vol. 12., br. 1., 1997., str. 178-200.
- Lowenthal, M.: *Intelligence: From Secrets to Policy*, CQ Press, Washington, 2003.
- Luckham, R., Institute for Development Studies, University of Sussex, svibanj 1998., objavljeno u: Wall, C. (ur.): *Security Sector Reform*, brief 15, BICC, Bonn, lipanj 2000.
- Manget, F.: Another System of Oversight: Intelligence and the Rise of Judicial Intervention, *Studies in Intelligence*, Vol. 39, br. 5, 1996., str. 43-50.
- Rindskopf Parker, E.: Intelligence Oversight in a Democracy, *Houston Journal of International Law*, 1988., Vol. 2, br. 1., 1988., str. 21-30.
- Short, C.: Security Sector Reform and the Elimination of Poverty, Speech at the Centre for Defence Studies, King's College, London, 9. ožujka 1999., www.dfid.gov.uk, 14.11.2007. Više o tome u: Ball, N. (1998).
- Winkler, T.: The Implications of 11 September: A Year On, IISS Workshop, London 11-13, srpanj 2002.

Summary

Security Sector Reform and New Challenges

The development of liberal-democratic model places political state as a civil society service in the realization of security. However, in the

nature of modern state there is a risk that in performing their tasks, some parts of state's security sector may endanger citizens' freedom and civil rights that make the basis of liberal democracy.

Therefore, the task of a liberal-democratic state is to find a model that will reduce the possibility for certain state bodies to become the source of endangering civil society which makes the organization and functioning of security sector a very complex task.

The question about control of security sector emerges as one of the main problems that modern liberal-democratic states are facing. New dangers and new security challenges set requirements to modern states that need to reform the security sector in order to adjust it to new conditions. Security sector reforms are undertaken based on general estimations of security threats and on the basis of national and international context in which the states act. The question arises whether there are differences within the content of security sector reforms that define also the scope of reforms. The differences are observed and three contexts that shape the changes in the security sector are defined.

Keywords: democratic transition, reform and reconstruction of security sector, terrorism