

DIJANA GRACIN*, JOŠKO BADŽIM**

Analiza legislative sustava domovinske sigurnosti i sigurnosno-obavještajnog sustava Republike Hrvatske – značenje i međusobni odnosi te usporedbe s rješenjima u SAD-u

Sažetak

Autori u radu raspravljaju o konceptu ili sustavu domovinske sigurnosti koji je uveden u Hrvatskoj 2017. Zakonom o sustavu domovinske sigurnosti, čime je implementiran pristup iz Strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, donesene nešto prije iste godine. Autori zaključuju da je takav koncept najvjerojatnije inspiriran istoimenim konceptom u SAD-u, koji je ustanovljen nakon terorističkih napada 2001., a na temelju rezultata analiza koje su upozoravale na slabosti kada je riječ o pitanjima međuinstitucionalne suradnje i razmjene informacija u protuterorističke svrhe. Bit američkog sustava domovinske sigurnosti jest u uspostavljanju jedinstvenog i sveobuhvatnog pristupa u suprotstavljanju terorizmu, kao i u odgovoru na prirodne i ljudskim faktorom izazvane nesreće. Istoimeni sustav u Hrvatskoj nominalno je određen znatno šire ili kao sustav namijenjen upravljanju svim važnim rizicima za nacionalnu sigurnost, no on se, zapravo, slično američkom, može također svesti na određene uloge u suprotstavljanju terorizmu te prirodnim i ljudskim djelovanjem izazvanim nesrećama ili katastrofama. U odnosu prema terorizmu, potrebno je ograničiti nadležnosti sustava domovinske sigurnosti u Hrvatskoj, naročito s obzirom na nadležnosti sigurnosno-obavještajnog sustava te drugih institucija poput policije, pri čemu je očito da je, kad je riječ o sustavu domovinske sigurnosti, naglasak na zaštiti kritične infrastrukture i koordinaciji jedinstvenog odgovora u kriznim situacijama.

Ključne riječi: nacionalna sigurnost, domovinska sigurnost, sigurnosno-obavještajni sustav, terorizam, kritična infrastruktura.

* dr. sc. Dijana Gracin, naslovna docentica na Vojnim studijima Sveučilišta u Zagrebu i prodekanica za znanost, razvoj i upravljanje kvalitetom na Hrvatskom vojnom učilištu „Dr. Franjo Tuđman“.

** dr. sc. Joško Badžim, doktorirao na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Prije umirovljenja radio u sigurnosno-obavještajnim tijelima RH.

1. UVOD

Sustav domovinske sigurnosti uveden je u SAD-u nakon terorističkih napada 11. rujna 2001., a na podlozi nedostataka uočenih u funkcioniranju pojedinih sigurnosnih institucija, primarno u pitanjima razmjene obavještajnih podataka o terorističkim prijetnjama te operativne suradnje između obavještajnih i drugih saveznih, federalnih i lokalnih institucija. Navedeni i slični nedostaci u funkcioniranju sigurnosnog sustava pogodovali su nesmetanom ulasku terorista iz inozemstva i djelovanju unutar zemlje, umjesto da im je na temelju odgovarajućih podataka bio zapriječen ulazak u zemlju ili uspostavljen nadzor i potom pravodobno prekinuta djelovanja koja su prethodila završnom napadu. U provedenim analizama pokazalo se da su američke vanjske obavještajne službe raspolagale informacijama o terorističkoj djelatnosti nekolicine sudionika u napadu, međutim, te informacije nisu bile na vrijeme prosljeđene unutarnjim sigurnosno-obavještajnim službama i drugim sigurnosnim institucijama koje su ih mogle upotrijebiti i spriječiti napad.

U odgovoru na navedene propuste, reformiran je obavještajni sustav te su osnovani Ured i Vijeće za domovinsku sigurnost, a potom umjesto navedenog ureda, Ministarstvo domovinske sigurnosti³. Bit koncepta domovinske sigurnosti SAD-a jest u centralizaciji sveukupnog državnog planiranja i odgovora na terorističke napade te na katastrofe nastale prirodnim ili ljudskim djelovanjem (White, 2004:85).

S druge strane, istoimeni sustav domovinske sigurnosti u Hrvatskoj definiran je kao sustav nadležan za jedinstveno i sustavno upravljanje svim rizicima za nacionalnu sigurnost te za upravljanje u kriznim situacijama⁴. Tako široko propisana nadležnost za bavljenje svim rizicima za nacionalnu sigurnost otvara pitanje mogućih problema u razgraničenju nadležnosti između sustava domovinske sigurnosti i sustava nacionalne sigurnosti te sigurnosno-obavještajnog sustava kao dijela sustava nacionalne sigurnosti.

Navedena su pitanja teorijski izazov i poticaj za provođenje odgovarajućih analiza ili tumačenja postojeće hrvatske legislative, a u ovom radu provedena je i komparativna analiza legislative u SAD-u, gdje je pod tim imenom najprije zaživio sustav domovinske sigurnosti te vjerojatno i inspirirao hrvatske zakonodavce odnosno predlagatelje zakona. Analizi navedenih legislativa pridodana su i pojedina tumačenja iz drugih odgovarajućih znanstvenih i stručnih publikacija.

2. LEGISLATIVNO UREĐENJE SUSTAVA DOMOVINSKE SIGURNOSTI U HRVATSKOJ

Koncept domovinske sigurnosti prvi je put u Hrvatskoj službeno uveden Strategijom nacionalne sigurnosti iz 2017⁵. u kojoj se kao jedan od ciljeva navode uspostava i razvoj sustava domovinske sigurnosti. Osim toga, navodi se da će sustav domovinske sigurnosti obuhvatiti koordinirano djelovanje, uporabu sposobnosti i potencijala svih sastavnica

³ *Executive Order 13228 of October 8, 2001.; Homeland Security Act of 2002.*

⁴ Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, članak 1. st. 1. i članak 10. st. 2.

⁵ Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 73/17.

nacionalne sigurnosti počevši od javne sigurnosti, obrane, sustava civilne zaštite, sigurnosno-obavještajnog sustava, diplomacije i gospodarstva te ostalih tijela i institucija u Republici Hrvatskoj, da će se organiziranjem sustava domovinske sigurnosti osigurati racionalna, učinkovita i usklađena uporaba postojećih resursa radi smanjenja ili uklanjanja rizika za nacionalnu sigurnost te da će se sustav domovinske sigurnosti usmjeriti na prepoznavanje, procjenu i smanjivanje sigurnosnih rizika, kao i planiranje odgovora na potencijalne sigurnosne prijetnje vrijednostima i interesima Republike Hrvatske.

Prema Zakonu o sustavu domovinske sigurnosti, on se uspostavlja „radi sustavnog upravljanja sigurnosnim rizicima od važnosti za nacionalnu sigurnost i djelovanje u krizama“⁶, a čine ga „resursi unutarnjih poslova, sigurnosno-obavještajnog sustava, civilne zaštite, vatrogastva, službe vanjskih poslova, te drugih tijela koja organizirano i koordinirano obavljaju poslove i zadaće prepoznavanja, procjene, smanjenja i/ili uklanjanja sigurnosnih rizika od važnosti za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske“ (čl. 3. st. 1. toč. 1.).

Kao središnje tijelo sustava domovinske sigurnosti određuje se Vijeće za nacionalnu sigurnost (u daljnjem tekstu: Vijeće) (čl. 8.) čiji su sastav i djelokrug propisani zakonom kojim se uređuje sigurnosno-obavještajni sustav Republike Hrvatske⁷. Prema tom Zakonu, Vijeće je nadležno za razmatranje i procjenu ukupnih rizika i prijetnji za nacionalnu sigurnost, za donošenje smjernica i zaključaka o načinima zaštite i ostvarivanja interesa nacionalne sigurnosti te za pitanja iz djelokruga sigurnosno-obavještajnih službi, njihova usmjeravanja, nadziranja i slično (čl. 3. st. 1). U Zakonu o sustavu domovinske sigurnosti dodatno se uređuju nadležnosti Vijeća s gledišta sustava domovinske sigurnosti. U tom se smislu navodi da Vijeće „razmatra i procjenjuje sigurnosne prijetnje i rizike, pitanja iz djelokruga središnjih tijela državne uprave i drugih državnih tijela koja se odnose na nacionalnu sigurnost te donosi smjernice, odluke i zaključke o načinima zaštite i ostvarivanja interesa nacionalne sigurnosti koji se odnose i na sustav domovinske sigurnosti“ (čl. 8. st. 1.).

Osim Vijeća, Zakonom o sustavu domovinske sigurnosti ustanovljena je Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti kao međuresorno tijelo nadležno za usklađivanje i koordiniranje rada sustava domovinske sigurnosti, za pokretanje inicijativa i izradu planova potrebnih za ostvarivanje ciljeva domovinske sigurnosti te provedbu drugih zakonom propisanih ciljeva i zadaća kao što su usklađivanje provedbe odluka Vijeća, predlaganje tema za raspravu i mjera za odgovor na sigurnosne prijetnje, praćenje provedbe strateških i planskih dokumenta, donošenje odluka o izradi standardnih operativnih postupaka koji se odnose na upravljanje rizicima i krizama i slično (čl. 9.). Koordinaciju za sustav domovinske sigurnosti čine potpredsjednik Vlade zadužen za nacionalnu sigurnost kao predsjednik Koordinacije, zatim savjetnik predsjednika Republike zadužen za nacionalnu sigurnost, čelnici središnjih tijela državne uprave nadležnih za unutarnje poslove, obranu, vanjske poslove, branitelje, civilnu zaštitu, zaštitu okoliša, financije, pravosuđe, zdravstvo, more, promet i infrastrukturu, načelnik Glavnog stožera Oružanih snaga, ravnatelj policije, glavni vatrogasni zapovjednik, čelnik Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (UVNS), ravnatelji sigurnosno-obavještajnih

⁶ Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, Narodne novine, broj 108/17., članak 1. st. 1.

⁷ Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 79/06. i 105/06.

agencija i Zavoda za sigurnost informacijskih sustava, a po potrebi mogu biti uključeni i čelnici drugih tijela državne uprave (čl. 12. st. 1. i 2). Za potrebe provedbe pojedinih odluka, Koordinacija može organizirati radne skupine i odrediti tijela unutar sustava domovinske sigurnosti koja će usmjeravati njihov rad (čl. 13. st. 1.). Nadalje, Koordinacija je ovlaštena predložiti Vladi proglašenje krize i osnivanje stožera za upravljanje krizom (čl. 10. st. 2). Kriza je Zakonom definirana kao „događaj ili stanje koje ugrožava nacionalnu sigurnost, zdravlje i život građana, znatno narušava okoliš ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, a odgovor na takav događaj ili stanje zahtijeva koordiniranu akciju više državnih tijela te usklađenu primjenu mjera iz nadležnosti tih tijela“ (čl. 3. st. 1. toč. 2.). Proglašenje krize izričito se vezuje uz nastupanje rizika za nacionalnu sigurnost (čl. 10. st. 2), a dodatno proizlazi i iz odredbe iz članka 3. st. 1. toč. 1. u kojoj se sustav domovinske sigurnosti definira kao sustav koji čine više državnih i drugih tijela koja organizirano i koordinirano obavljaju poslove prepoznavanja, procjene, smanjenja ili uklanjanja „sigurnosnih rizika od važnosti za nacionalnu sigurnost RH.“ Međutim, u stvarnosti je, osim kriza koje ugrožavaju nacionalnu sigurnost (npr. opstojnost i funkcionalnost države, temelje ustavnog uređenja, osnove gospodarstva, sigurnost stanovništva, teritorija i sl.) moguće zamisliti i krizne situacije koje, primjerice, na lokalnoj razini ugrožavaju redovan život ili vitalne funkcije zajednice, a u suprotstavljanju njima također bi pogodio model koordiniranog pristupa više institucija u kratkom roku. Time je vezivanjem krize uz rizike za nacionalnu sigurnost, možda propušteno regulirati na odgovarajući i jedinstven način i modele upravljanja krizama na nižim razinama i izvan konteksta nacionalne sigurnosti.

Administrativnu potporu radu Koordinacije, uključujući i participaciju u izradi strateških dokumenata iz područja nacionalne i domovinske sigurnosti, procjenu „nacionalnih sigurnosnih rizika“ i slično pruža UVNS, koji je nadležan i za pružanje administrativne i stručne potpore Vijeću.

3. SUSTAV DOMOVINSKE SIGURNOSTI U SAD-u

U uvodnom je dijelu već rečeno da je sustav domovinske sigurnosti uveden u SAD-u nakon šokantnih terorističkih napada 11. rujna 2001. te da je najvjerojatnije poslužio kao uzor ili poticaj hrvatskom zakonodavcu odnosno predlagatelju zakona. Nakon terorističkog napada nadležne su državne komisije analizirale rad pojedinih sigurnosnih institucija i izvele zaključke koji su upozoravali na određene slabosti, primarno u pogledu razmjene obavještajnih podataka o terorističkim prijetnjama te ostvarivanja suradnje između obavještajnih i drugih saveznih, federalnih i lokalnih sigurnosnih institucija⁸. Navedene i druge slabosti omogućile su nesmetan ulazak i djelovanje terorista iz inozemstva unutar zemlje, umjesto da im je ulazak bio zapriječen ili da je nakon dolaska u zemlju nad njima uspostavljen odgovarajući obavještajni nadzor te pravodobno prekinuta pripremna djelovanja za završni teroristički napad.

⁸ Primjerice, *National Commission on the Terrorist Attacks Upon the U.S.: 9/11 and Terrorist Travel – A Staff Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Hillsboro Press, Franklin – Tennessee, 2004.

U odgovoru na navedene slabosti reformiran je obavještajni sustav⁹ te su osnovani Ured i Vijeće za domovinsku sigurnost, a potom umjesto navedenog ureda, Ministarstvo domovinske sigurnosti¹⁰. Bit koncepta domovinske sigurnosti SAD-a jest u centralizaciji i sinkroniziranju institucionalnog odgovora na terorističke napade te na katastrofe nastale prirodnim ili ljudskim djelovanjem (White, 2004). No sustav domovinske sigurnosti nije nadležan za cjelovit ili ukupan odgovor na terorističke prijetnje. U tom smislu i Strategija domovinske sigurnosti SAD-a iz 2002¹¹. pridaje tom sustavu defenzivno značenje i stavlja naglasak na zaštitne mjere (*protective measures*) nad kritičnom infrastrukturom, dok s druge strane obavještajne te represivne (*law enforcement agencies*) institucije imaju odgovornost za otkrivanje i represiju terorističkih prijetnji (Crumpton, 2005:203).

Vijeće domovinske sigurnosti zamišljeno je kao savjetodavno i pomoćno tijelo predsjednika za sva pitanja ili aspekte domovinske sigurnosti, a članovi Vijeća su još uz predsjednika i potpredsjednika države te predsjednikova pomoćnika za domovinsku sigurnost, ministri ili čelnici pojedinih državnih resora (obrana, financije, zdravlje, promet, krizno upravljanje, glavno državno odvjetništvo, sigurnosno-obavještajni poslovi) te drugi čelnici tijela izvršne vlasti koje naknadno odredi predsjednik. Osim članova Vijeća, sjednicama prisustvuju i čelnici ureda predsjednika i potpredsjednika, savjetnik predsjednika za nacionalnu sigurnost i čelnik ureda za upravljanje državnim proračunom. Ministri nadležni za vanjske poslove, poljoprivredu, unutarnje poslove, energetiku, rad, trgovinu, ratne veterane, zaštitu okoliša te savjetnici predsjednika za ekonomsku i unutarnju politiku, pozivaju se na sjednice ako se razmatraju teme iz njihove nadležnosti. Ovisno o potrebi, mogu se pozvati da prisustvuju i drugi ministri ili čelnici tijela izvršne vlasti¹².

U strukturu novoosnovanog Ministarstva domovinske sigurnosti uključena su neka postojeća državna tijela s nadležnošću za poslove sigurnosti, primjerice za poslove zaštite šticećenih osoba i institucija, kritične nacionalne infrastrukture, transporta, zatim za poslove imigracije i naturalizaciju, upravljanje u krizama, odgovore na nuklearne incidente, pružanje medicinske pomoći, strateške zalihe medicinskog materijala i druge. Također su u sklopu Ministarstva osnovane i nove organizacijske jedinice, primjerice za analiziranje ugroza kritične infrastrukture, za graničnu i transportnu sigurnost te pripremu i odgovor na hitne situacije (White, 2004:85). Istaknut položaj u sklopu Ministarstva imaju generalni inspektor nadležan za nadzor zakonitosti te zapovjednik obalne straže¹³.

Kao primarne misije Ministarstva domovinske sigurnosti propisuju se sprječavanje terorističkih napada, smanjivanje ranjivosti na napade, ublažavanje šteta i pružanje pomoći u oporavku od napada, upravljanje odgovorom na prirodne i izazvane nesreće, osiguranje ekonomske stabilnosti zemlje s obzirom na izdatke za domovinsku sigurnost te praćenje

⁹ *Summary of Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, sadržano u Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges, 2006., str. 567-589.*

¹⁰ *Executive Order 13228 (2001) i Homeland Security Act of 2002.*

¹¹ *National Strategy for Homeland Security, 2002.*

¹² *Executive Order 13228, Sec. 5.*

¹³ *Homeland Security Act of 2002, Sec. 103.*

poveznica između ilegalne trgovine narkoticima i terorizma¹⁴. Naglasak je stavljen na analizu informacija koje se odnose na terorističke prijetnje, a dobivaju se od sigurnosno-obavještajnih institucija. Na temelju toga razmatraju se pitanja ranjivosti kritične infrastrukture te koncipiraju odgovarajuće zaštitne mjere (Radvanovski i McDougall, 2018). U tom smislu izrađuju se sveobuhvatni nacionalni planovi za osiguranje kritične infrastrukture s preporukama mjera zaštite (*protective measures*), kao i posebne informacije s upozorenjima kad je riječ o konkretnim terorističkim opasnostima, zajedno s uputama o primjeni odgovarajućih mjera zaštite. Informacije se dostavljaju saveznom, federalnim i lokalnim vlastima i institucijama te privatnom sektoru i javnosti¹⁵. Nadalje, Ministarstvo surađuje i konzultira se sa sigurnosno-obavještajnim institucijama i o vrstama i prioritetima podataka koje je potrebno prikupljati te pitanjima razmjene i načina postupanja s takvim podacima, naročito u smislu sprječavanja njihove uporabe u nezakonite svrhe (npr. podataka o obavještajnim izvorima i metodama te podataka iz aktualnih kriminalističkih istraga)¹⁶.

Osim radi zaštite kritične infrastrukture, korištenje podataka sigurnosno-obavještajnih službi predviđeno je i za druge potrebe u sklopu nadležnosti Ministarstva domovinske sigurnosti, primjerice poslova izdavanja viza, reguliranja boravka stranaca i stjecanja državljanstva¹⁷, što je iznimno važno u prevenciji terorizma. Radi podupiranja suradnje između Ministarstva domovinske sigurnosti i sigurnosno-obavještajnih službi, zakon izrijeком predviđa i mogućnost da se Ministarstvu dodjele zaposlenici sigurnosno-obavještajnih službi¹⁸.

4. SUSTAV NACIONALNE SIGURNOSTI RH

S obzirom na to da se sustav domovinske sigurnosti nominalno donekle preklapa sa sustavom nacionalne sigurnosti, potrebno je jasnije identificirati i pojmovno odvojiti dva sustava. U teorijskom smislu, pojam nacionalne sigurnosti odnosi se u principu na opstojnost i temeljnu funkcionalnost nacionalne demokratske države¹⁹, na sigurnost stanovništva, državnog teritorija te sustava vlasti čije su glavne odrednice parlamentarna demokracija, trodioba vlasti, temeljna ljudska prava i slobode te vladavina prava. U tom smislu pojam nacionalne sigurnosti povezan je naročito s vanjskopolitičkim i vojno-obrambenim pitanjima, zatim pitanjima unutarne političke i društvene stabilnosti, nacionalne kohezije i identiteta, temelja nacionalnog gospodarstva, odgovarajuće razine životnog standarda i dr.²⁰. S te osnove,

¹⁴ *Homeland Security Act of 2002*, Sec. 101. (b) (A),(B), (C), (D), (E), (F) i (G).

¹⁵ *Homeland Security Act of 2002*, Sec. 201. (d).

¹⁶ *Homeland Security Act of 2002*, Sec. 201. (d), (10), (11), (12).9.

¹⁷ *Homeland Security Act of 2002*, Sec. 428 (Visa Issuance).

¹⁸ *Department of State, Central Intelligence Agency, Federal Bureau of Investigation, National Security Agency, National Imagery and Mapping Agency, Defence Intelligence Agency, and „any other agency of the Federal Government that the President considers appropriate.“* *Homeland Security Act of 2002*, Sec. 201. (f).

¹⁹ Slično tome, Bilandžić, M. Nacionalna sigurnost – prognoziranje ugroza, Zagreb, 2019., str. 275. („Nacionalna sigurnost odnosi se na sigurnost države i nacije“).

²⁰ O teorijama nacionalne sigurnosti vidi Buzan, B.: *People, States and Fear*, 2009.

poslovi nacionalne sigurnosti, osim klasičnih ili tradicionalnih tema poput vanjskopolitičkih i vojnih odnosa, prijetnji terorizma, ekstremizma i političkog nasilja, organiziranog i drugog ozbiljnog kriminala i korupcije, obuhvaćaju i teme poput nacionalnog gospodarstva, kulture, jezika, povijesti, demografije, itd. Nadalje, prijetnje nacionalnoj sigurnosti mogu izvirati iz određenih unutarnjih ili strukturnih slabosti (npr. disfunkcije pojedinih državnih resora poput obrambenog ili sigurnosnog, gospodarskih slabosti, depopulacije, društvene i političke nestabilnosti i dr.), zatim kao izraz vanjskih djelovanja, npr. konkurentskih država (ratovi, protivna vanjskopolitička, obavještajna i subverzivna ili hibridna djelovanja i sl.) ili asimetričnih aktera (ekstremne, terorističke i kriminalne organizacije i sl.) te kao posljedice prirodnih ili izazvanih nesreća i katastrofa. U navedenom smislu, konkretne prijetnje mogu biti raznovrsne, a sukladno s tim i državna politika, i to spektrom mjera koje se mogu poduzimati radi suzbijanja prijetnji ili jačanja ključnih nacionalnih vrijednosti kao odrednica nacionalne sigurnosti.

Strategija nacionalne sigurnosti RH iz 2017. definira se, među ostalim, kao dokument kojim se „određuju politike i instrumenti za ostvarivanje vizije i nacionalnih interesa te sigurnosnih uvjeta koji će omogućiti uravnotežen i kontinuiran razvoj države i društva“ (Poglavlje I.). Kao vizija navodi se, među ostalim, sveobuhvatan i koordiniran razvoj „demokratske i slobodne države sposobne štititi svoje stanovništvo, teritorij i suverenitet, nacionalni identitet, najviše vrednote ustavnog poretka, ljudska prava i slobode“ (Poglavlje I.). Od nacionalnih interesa ističu se sigurnost stanovništva, teritorijalni integritet i suverenitet Republike Hrvatske, dobrobit i prosperitet građana, nacionalni identitet, međunarodni ugled i utjecaj, ravnopravan položaj, suverenitet i opstanak Hrvata u Bosni i Hercegovini te položaj Hrvata u drugim državama (Poglavlje II.). Nadalje, kao prijetnje, rizici i izazovi nacionalne sigurnosti navode se, među ostalim, konvencionalne vojne prijetnje, povrede sigurnosti državne granice i teritorija, geopolitička sučeljavanja i iz toga proizlazeća vanjskopolitička, obavještajna i hibridna djelovanja, terorizam, ekstremizam, korupcija, organizirani kriminal, kibernetičke prijetnje, ranjivost gospodarstva na vanjske utjecaje i poremećaje, negativni demografski trendovi i depopulacija, klimatske promjene, narušavanje okoliša, minsko-eksplozivna sredstva zaostala nakon Domovinskog rata te prirodne i ljudskim djelovanjem izazvane katastrofe (Poglavlje III.). Da bi se ostvarivali strateški sigurnosni interesi i odgovorilo na sigurnosne prijetnje, rizike i izazove, potrebno je imati nadležnu političku ili upravno-organizacijsku strukturu i za to odgovarajuću normativnu podlogu. U tom je smislu Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu osnovano Vijeće za nacionalnu sigurnost. Propisane nadležnosti Vijeća mogu se podijeliti na opće ili one koje se tiču nacionalne sigurnosti u cjelini (razmatranje i ocjena prijetnji i rizika za nacionalnu sigurnost, razmatranje pitanja iz djelokruga ministarstava i drugih državnih tijela koja se odnose na nacionalnu sigurnost, donošenje smjernica i zaključaka o načinima zaštite i ostvarivanja interesa nacionalne sigurnosti) te na one koje se odnose na rad sigurnosno-obavještajnih službi (ostvarivanje suradnje između predsjednika Republike i predsjednika Vlade u usmjeravanju rada službi, odobravanje međunarodne suradnje hrvatskih sigurnosno-obavještajnih službi, utvrđivanje Godišnjih smjernica i drugih odluka kojima se usmjerava rad sigurnosno-obavještajnih službi i drugih tijela sigurnosno-obavještajnog sustava, utvrđivanje mjera u vezi s rezultatima

nadzora nad radom sigurnosno-obavještajnih službi te utvrđivanje prijedloga sredstava koja se u državnom proračunu osiguravaju za njihov rad)²¹. Vijeće čine predsjednik Republike i predsjednik Vlade, član Vlade zadužen za nacionalnu sigurnost, ministri nadležni za poslove obrane, unutarnjih poslova, vanjskih poslova i pravosuđa, savjetnik predsjednika Republike zadužen za nacionalnu sigurnost, načelnik Glavnog stožera Oružanih snaga, ravnatelji sigurnosno-obavještajnih službi (Sigurnosno-obavještajna agencija i Vojna sigurnosno-obavještajna agencija) i predstojnik Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. U radu Vijeća sudjeluje predsjednik Hrvatskoga sabora, a u doba ratnog stanja i neposredne ugroženosti opstojnosti, neovisnosti, teritorijalne cjelovitosti zemlje, sudjeluju i ministri nadležni za gospodarstvo i financije te predsjednik saborskog odbora nadležnog za nacionalnu sigurnost.

Sjednice Vijeća zajednički sazivaju te utvrđuju pitanja o kojima će se raspravljati i odlučivati predsjednici Republike i Vlade, pri čemu predsjednik Republike predsjedava sjednicama, a odluke supotpisuju.

Osnivanjem Vijeća, određivanjem njegovih nadležnosti i sastava, zapravo je ustanovljen i sustav nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske premda se izričito ne navodi na normativnoj razini. Taj sustav očito nema čvrstu institucionalnu strukturu nego funkcionira na principu široko i labavo definirane koordinacije različitih državnih institucija čije nadležnosti i funkcije, ovisno o vrstama i stanju sigurnosnih prijetnji, mogu biti upotrijebljene u njihovu suprotstavljanju ili u osnaživanju vrijednosti koje determiniraju nacionalnu sigurnost. Dakle, težište sustava nacionalne sigurnosti jest na krovnim političkim i integrativno-koordinacijskim tijelima poput Vijeća i odgovarajućim koordinacijskim tijelima na nižim razinama kao što su Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija i Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti. Pritom su neke državne institucije svojom nadležnošću potpuno i neposredno povezane s potrebama tog sustava (npr. sigurnosno-obavještajne službe i oružane snage), dok su druge to samo donekle ili ovisno o potrebama, a po svojoj prevladavajućoj i redovnoj nadležnosti u funkciji su provedbe drugih vrsta ili aspekata sigurnosti (npr. policija, civilna zaštita i dr.), odnosno u funkciji drugih državnih politika (npr. diplomacija i dr.)²².

5. SIGURNOSNO-OBAVJEŠTAJNI SUSTAV RH

Sigurnosno-obavještajni sustav osnovan je pod tim nazivom u Hrvatskoj 2006. Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (NN 79/06., 105/06.). U obrazloženju prijedloga tog Zakona, taj se sustav definira kao „suštinski dio sustava nacionalne sigurnosti“. Drugim riječima, na njega se može gledati kao na podsustav unutar sustava nacionalne sigurnosti. Isti Zakon propisuje da se „pod tijelima sigurnosno-obavještajnog sustava misli na državna tijela koja u smislu ovoga zakona sudjeluju u zaštiti nacionalne sigurnosti RH“ (čl. 3. st. 2.). Krovno tijelo sigurnosno-obavještajnog sustava jest Vijeće za nacionalnu sigurnost s nadležnostima za usmjeravanje rada sigurnosno-obavještajnih agencija, utvrđivanje mjera u vezi s rezultatima nadzora nad njihovim radom, za utvrđivanje prijedloga financijskih sredstava i razmatranje ostalih pitanja povezanih s radom agencija i drugih tijela

²¹ Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, članak 3.

²² Opširnije o sustavima nacionalne sigurnosti Grizold, Tatalović, Cvrtila (1999) i Tatalović, Bilandžić (2005).

sigurnosno-obavještajnog sustava (čl. 1. st. 2. i čl. 3. st. 1). Vijeću je subordiniran Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija čijim nadležnostima pripadaju poslovi razrade i osiguranja provedbe odluka Vijeća te odluka predsjednika Republike i Vlade o usmjeravanju sigurnosno-obavještajnih agencija, zatim poslovi operativnog usklađivanja tijela sigurnosno-obavještajnog sustava, davanja mišljenja o međunarodnoj suradnji sigurnosno-obavještajnih agencija, davanja prijedloga Vijeću te poduzimanja mjera potrebnih radi unaprjeđivanja rada i učinkovitosti sigurnosno-obavještajnih agencija (čl. 1 st. 2 i čl. 5. st. 1.). Kao članovi Savjeta određeni su član Vlade zadužen za nacionalnu sigurnost kao predsjednik Savjeta, savjetnik predsjednika za nacionalnu sigurnost kao zamjenik predsjednika, ravnatelj sigurnosno-obavještajnih agencija i predstojnik Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. Ovisno o potrebi i na poziv predsjednika Savjeta, u njegovu radu mogu sudjelovati i glavni državni odvjetnik te čelnici USKOK-a (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala), policije, carine, financijske policije, institucija nadležnih za sprječavanje pranja novca, za zaštitu i spašavanje, predstavnici Ministarstva vanjskih poslova nadležni za sigurnosne poslove i čelnici drugih „odgovarajućih inspeksijskih i nadzornih tijela“ (čl. 5. st. 2. i 3.).

Ključnu ulogu u sigurnosno-obavještajnom sustava imaju Sigurnosno-obavještajna agencija (SOA) i Vojna sigurnosno-obavještajna agencija (VSOA), kao institucije namijenjene prikupljanju i analiziranju podataka te izvješćivanju korisnika o podacima i procjenama važnim za nacionalnu sigurnost, uključujući djelovanja usmjerena protiv opstojnosti, neovisnosti i cjelovitosti Republike Hrvatske, odnosno u pravcu nasilnog rušenja državne vlasti i poretka, ugrožavanja Ustavom i zakonima utvrđenog sustava zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, osnova gospodarskog sustava i drugih interesa nacionalne sigurnosti.

Sigurnosno-obavještajne agencije u svom radu, osim redovnih ili „konvencionalnih“ metoda prikupljanja podataka poput komuniciranja s građanima, ostvarivanja uvida u službene podatke javnih tijela, korištenja otvorenih izvora i slično, raspolažu, pod određenim zakonskim uvjetima i mogućnostima upotrebe specifičnih, invazivnih i prikrivenih metoda poput nadzora elektroničkih komunikacija, poštanskih i drugih pošiljki, praćenja i snimanja na javnim i zatvorenim prostorima, prikrivanja identiteta, vlasništva, svrhe prikupljanja podataka, itd. (čl. 25. – 38. i 52.).

Važnu ulogu u sigurnosno-obavještajnom sustavu imaju Operativno-tehnički centar za nadzor telekomunikacija (OTC) i Zavod za sigurnost informacijskih sustava (ZSIS). OTC je nadležan za tajni nadzor telekomunikacija sigurnosno-obavještajnih agencija te policije, odnosno državnog odvjetništva u sklopu kaznenog postupka (čl. 18. – 22.) dok je ZSIS nadležan za tehničku sigurnost informacijskih sustava i mreža državnih tijela (čl. 13. – 17.). Osim izričito navedenih, Zakon spominje i „druga tijela sigurnosno-obavještajnog sustava“ ili ona koja „u smislu ovoga zakona sudjeluju u zaštiti nacionalne sigurnosti RH“ (čl. 3. st. 2.). Pod to se mogu podvesti sva navedena tijela čiji čelnici prema potrebi i na poziv predsjednika Savjeta za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija, sudjeluju u njegovu radu (čl. 5. st. 3.).

6. ODNOS IZMEĐU SUSTAVA DOMOVINSKE I NACIONALNE SIGURNOSTI RH

Sustav domovinske sigurnosti u hrvatskom je zakonodavstvu u nekim područjima poistovjećen sa sustavom nacionalne sigurnosti. Tako je Vijeće za nacionalnu sigurnost određeno kao „središnje tijelo sustava domovinske sigurnosti“²³, a ujedno je i središnje ili krovno tijelo sustava nacionalne sigurnosti. Sastav Vijeća istovjetan je neovisno o tome sastaje li se ono vezano uz pitanja iz nacionalne ili domovinske sigurnosti²⁴. Vijeće je također krovno tijelo za upravljanje sigurnosno-obavještajnim sustavom. Iz analize zakonskih tekstova jasno proizlazi da su sustav domovinske sigurnosti i sigurnosno-obavještajni sustav zapravo dva podsustava unutar sustava nacionalne sigurnosti. Kao subordinirani Vijeću osnovani su Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti i Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija, a osim toga, treba imati u vidu mogućnost funkcioniranja Vijeća putem niza drugih područja državne politike (npr. vanjske, obrambene, gospodarske, populacijske, kulturne i drugih) i instrumenata posredstvom kojih se može štiti ili podupirati interese nacionalne sigurnosti. Pritom se na temelju postojeće zakonske koncepcije može u smislu stručno-administrativne potpore Vijeću pretpostaviti i odgovarajuća uloga Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost²⁵.

Iako se sustav domovinske sigurnosti nominalno izričito određuje kao sustav nadležan za upravljanje svim „sigurnosnim rizicima od važnosti za nacionalnu sigurnost i djelovanja u krizama“²⁶, u stvarnosti je nadležnost tog sustava znatno uža. Sastav Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti na prvi pogled također može sugerirati nadležnost tog sustava za ukupne rizike za nacionalnu sigurnost (u sastavu su čelnici državnih tijela nadležni za unutarnje i vanjske poslove, obranu, financije, pravosuđe, zdravstvo, more, promet, infrastrukturu, sigurnosno-obavještajne agencije, vatrogastvo i dr.), no pomnijim analiziranjem dolazi se ipak do drugačijih zaključaka. Tako npr. Strategija nacionalne sigurnosti RH, referirajući se na ulogu oružanih snaga u sustavu domovinske sigurnosti, svodi njihov angažman na „potporu civilnim institucijama u zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara kod nesreća, požara i poplava kada raspoložive sposobnosti namjenskih organizacija neće biti dostatne.“ Na tom tragu i Zakon o obrani propisuje da su oružane snage namijenjene obrani RH i saveznika vojnim sredstvima, ali i „drugim oblicima korištenja u skladu sa zakonom i međunarodnim pravom“, uključujući pritom i „pružanje humanitarne pomoći“ u slučaju „prirodnih, tehničko-tehnoloških ili ekoloških događaja koji opsegom, intenzitetom ili neočekivanošću, ugroze zdravlje ili ljudske živote ili imovinu veće vrijednosti ili okoliš, a čiji nastanak nije moguće spriječiti ili posljedice ukloniti redovitim djelovanjem nadležnih tijela područja na kojem je događaj nastao.“ Također je predviđeno pružanje humanitarne pomoći potrebne ili uvjetovane „u slučaju ratnih razaranja i terorizma“ (čl. 3. st. 1. toč. 3. i 13.). Nadalje, Zakon o sustavu domovinske sigurnosti propisuje mogućnost angažiranja oružanih snaga u „odgovoru na krize“ (čl. 11.). S obzirom na navedenu zakonsku definiciju

²³ Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, članak 8. st. 1.

²⁴ Zakon o domovinskoj sigurnosti, članak 8. st. 2. („Sastav VNS-a propisan je zakonom kojim se uređuje sigurnosno-obavještajni sustav RH“).

²⁵ Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH, članak 6. st. 1. („UVNS obavlja stručne i administrativne poslove za VNS i Savjet...“).

²⁶ Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, članak 1. st. 1.

krize kao događaja ili stanja koje ugrožava nacionalnu sigurnost i zahtijeva odgovor u obliku koordinirane akcije više državnih tijela, te s obzirom na to da se kao svrha Zakona o sustavu domovinske sigurnosti navodi, među ostalim, osiguranje racionalne, učinkovite i koordinirane uporabe postojećih resursa radi smanjivanja ili „uklanjanja sigurnosnih rizika od važnosti za nacionalnu sigurnost“ (čl. 5. st. 1. toč. 1.), može se zaključiti da bi se oružane snage u odgovoru na krize moglo upotrijebiti u sklopu humanitarne pomoći, kao i u obliku vojnog odgovora na izvore opasnosti kojima se ugrožava nacionalna sigurnost, primjerice na terorističke prijetnje. Nadalje, Zakon o obrani propisuje mogućnost uporabe oružanih snaga u skladu s klauzulom o solidarnosti Europske unije, kada su zemlje članice izložene terorističkim napadima, prirodnim i izazvanim katastrofama te općenito na međunarodnom području, „u izgradnji međunarodne sigurnosti“ u operacijama potpore miru, odgovora na krize, humanitarnim i drugim operacijama u inozemstvu (čl. 53. – 56.). Na unutarnjem planu isti zakon propisuje mogućnost uporabe oružanih snaga za pomoć u zaštiti i spašavanju u slučaju katastrofa i velikih nesreća, u protupožarnoj zaštiti te traganju i spašavanju, ako tijela nadležna za takve poslove ne raspoložu odgovarajućim snagama i sposobnostima, zatim za prijevoz unesrećenih i oboljelih, uključujući hitne medicinske letove, za potporu policiji u zaštiti državne granice, za pomoć u nadzoru i zaštiti prava i interesa RH na moru, za pomoć policiji i drugim državnim tijelima tijekom ratnog stanja, u slučaju neposredne ugroženosti ili kada su druga tijela državne vlasti onemogućena u redovitom obavljanju propisanih dužnosti²⁷.

Za slučaj pružanja pomoći u zaštiti i spašavanju od katastrofa i velikih nesreća, propisano je da oružane snage „koordiniraju svoje djelovanje u skladu s planovima, pravilima i procedurama koje utvrđuje središnje tijelo državne uprave nadležno za zaštitu i spašavanje“, a da se zahtjevi za upotrebom oružanih snaga „usklađuju s Ministarstvom obrane“ te da dijelovima oružanih snaga angažiranim u takvim zadaćama zapovijedaju nadležni zapovjednici iz sustava oružanih snaga (čl. 60.). Očito je dakle da se navedeni dio angažmana oružanih snaga izvan klasične obrambene funkcije provodi u sklopu zasebnog i civilno vođenog sustava, koji po svim obilježjima odgovara upravo onom domovinske sigurnosti. Pritom je klasična obrana zemlje odnosno suvereniteta, neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti RH od oružanih napada temeljna zadaća i funkcija oružanih snaga te ujedno zaseban i ključan dio sustava nacionalne sigurnosti. U tom je smislu zakonom osnovano i Vijeće za obranu kao „oblik koordinacije tijela državne vlasti za usklađivanje stavova i donošenje zaključaka i preporuka iz područja obrane“, a čine ga predsjednik Republike, predsjednici Vlade i Sabora, ministri nadležni za obranu, vanjske poslove i financije, načelnik Glavnog stožera Oružanih snaga, predsjednik Odbora za obranu Hrvatskog sabora i savjetnik predsjednika Republike nadležan za poslove obrane (čl. 9. i 10.).

²⁷ Zakon o obrani, članci 59. – 63. Inače, ratno stanje zakonom se određuje kao stanje „u kojem su zbog oružanog djelovanja druge države, terorističkog ili drugog nasilnog djelovanja većeg opsega izravno dovedeni u pitanje suverenitet, neovisnost ili teritorijalna cjelovitost RH“, a stanje neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti RH kao stanje „u kojem postoje očiti pokazatelji izravnih operativnih priprema oružanih snaga druge države za poduzimanje postupaka usmjerenih na povredu suvereniteta i neovisnosti“ te stanje u kojem su „zbog oružanog, terorističkog ili drugog nasilnog djelovanja dovedeni u pitanje neovisnost ili teritorijalna cjelovitost RH“. Članak 3. st. 1., toč. 5. i 6.

Nadalje, Zakon o sustavu domovinske sigurnosti propisuje nadležnost tog sustava za upravljanje „sigurnosnim rizicima od važnosti za nacionalnu sigurnost i djelovanje u krizama“ (čl. 1. st. 1.). Pritom se ne navode konkretni sigurnosni rizici. U njihovoj identifikaciji moglo bi se poći od Strategije nacionalne sigurnosti RH u kojoj se kao prijetnje, rizike i izazove nacionalnoj sigurnosti navode – konvencionalne vojne prijetnje, povrede sigurnosti državne granice i teritorija, vanjskopolitička, obavještajna i hibridna djelovanja, ekstremizam, terorizam, korupcija, organizirani kriminal, kibernetičke prijetnje, ranjivost gospodarstva na vanjske utjecaje i poremećaje, negativni demografski trendovi i depopulacija, klimatske promjene, narušavanje okoliša, zaostala minsko-eksplozivna sredstva te prirodne i ljudskim djelovanjem izazvane katastrofe. Iz elaboriranoga je jasno da se na samo manji dio od navedenih prijetnji, rizika i izazova može odgovoriti propisanim sustavom domovinske sigurnosti, a da u pružanju cjelovitog odgovora, osim sustava domovinske sigurnosti, treba računati na djelovanje sigurnosno-obavještajnog sustava, obrambenog sustava te na različite i međusobno usklađene državne politike i njihove implementacije, upravljane ili usmjeravane Vijećem za nacionalnu sigurnost.

Primaran naglasak sustava domovinske sigurnosti očito je na organizaciji otpornosti kritične infrastrukture na terorističke, vojne i druge napade (npr. sabotaže, obavještajno-subverzivna ili hibridna djelovanja i sl.), na prirodne i izazvane nesreće i katastrofe te na organizaciji odgovora na krize, odnosno stanja nastala nakon ostvarenja navedenih rizika, kada postoji potreba za jedinstvenim i usklađenim djelovanjem državnih tijela u pravcu spašavanja, saniranja šteta i povratka redovnog života te uklanjanja izvora prijetnji (npr. terorističkih, ekoloških i drugih).

Sukladno sa zakonom, nacionalnu kritičnu infrastrukturu čine „sustavi, mreže i objekti od nacionalne važnosti čiji prekid djelovanja ili prekid isporuke roba ili usluga može imati ozbiljne posljedice na nacionalnu sigurnost, zdravlje i živote ljudi, imovinu i okoliš, sigurnost i ekonomsku stabilnost i neprekidno funkcioniranje vlasti.“²⁸ Kao osobita područja ili sektore nacionalnih kritičnih infrastrukture, Zakon navodi energetiku, komunikacijsku i informacijsku tehnologiju, promet, zdravstvo, vodno gospodarstvo, hranu (proizvodnja, opskrba, zalihe), financije, opasne tvari (proizvodnja, skladištenje, prijevoz opasnih kemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih materijala), javne službe (za osiguranje reda i mira, zaštitu i spašavanje, hitnu medicinsku pomoć) te nacionalne spomenike i vrijednosti (čl. 4.). Važnost sigurnosti kritične infrastrukture ili subjekata koji pružaju usluge vitalno važne za gospodarstvo i redovan život suvremenih država i društava, prepoznala je i Europska unija, naročito posredstvom recentnih direktiva kojima se regulira jedinstven pristup EU kad je riječ o identifikaciji i zaštiti određenog područja, a sa zasebnim naglaskom na sektor digitalne infrastrukture²⁹. Usporedbe radi, navedena EU regulativa kao sektore kritične infrastrukture definira energetiku, promet (zračni, željeznički, vodeni,

²⁸ Zakon o kritičnim infrastrukturama, članak 3.

²⁹ Direktiva (EU) 2022/2557 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. 12. 2022. o otpornosti kritičnih subjekata i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2008/114/EZ; te Direktiva 2022/2555 od 14. 12. 2022. o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti diljem Unije, izmjeni Uredbe (EU) broj 910/2014 i Direktive (EU) 2018/1972 i stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2016/1148 (Direktiva NIS 2).

cestovni, javni prijevoz), bankarstvo, infrastrukturu financijskih tržišta, zdravstvo, vodu za piće, otpadne vode, digitalnu infrastrukturu, proizvodnju, preradu i distribuciju hrane, javnu upravu (subjekti javne uprave središnje vlasti kako su ih definirale države članice u skladu s nacionalnim pravom) i svemirsku tehnologiju (operatore zemaljske infrastrukture u vlasništvu države ili privatnih osoba).

7. SIGURNOSNO-OBAVJEŠTAJNI I SUSTAV DOMOVINSKE SIGURNOSTI

Dodirne točke sustava domovinske sigurnosti sa sigurnosno-obavještajnim sustavom, civilnim i vojnim, mogle bi se, na temelju prethodno analiziranog sustava domovinske sigurnosti SAD-a i hrvatske legislative, ponajviše pretpostaviti u: a) sigurnosno-obavještajnoj (informativnoj) potpori mjera zaštite kritične infrastrukture od potencijalnih terorističkih, vojnih i drugih napada; b) sigurnosno-obavještajnoj (informativnoj) potpori mjera (opće) zaštite i spašavanja; c) sinkroniziranom odgovoru na krize u smjeru provedbe zaštite, spašavanja i uklanjanja izvora prijetnji³⁰.

Kad je riječ o informativnoj potpori sigurnosno-obavještajnih službi mjerama zaštite kritične infrastrukture, njihovu koncipiranju i primjeni, u hrvatskoj legislativi nema odredbi koje bi to izrijekom propisivale, no tumačenjem je moguće izvesti zaključke koji bi podupirali takvu praksu, što nalaže i sveukupan smisao koncepta domovinske sigurnosti. Tako, primjerice, zakonom propisane analize rizika, kojima se provodi „razmatranje mogućih scenarija prijetnji kako bi se ocijenile ranjivosti i mogući učinak poremećaja u radu kritične infrastrukture ili njezina uništenja“, kao i izrade sigurnosnih planova za zaštitu kritične infrastrukture³¹, trebale bi, osim ostalih elemenata, uključivati i informacije o prijetnjama poput terorizma i vojnih prijetnji, koje mogu pribaviti za to nadležne sigurnosno-obavještajne službe.

Osim toga, informativnoj potpori u koncipiranju i primjeni mjera zaštite kritične infrastrukture od potencijalnih terorističkih, vojnih i drugih napada, npr. obavještajno-subverzivnih, kriminalnih i sličnih, moglo bi se pridonijeti i sigurnosnim provjerama osoba koje imaju pristup ili su zaposlene na osjetljivim poslovima unutar kritične infrastrukture. U tom smislu i već navedena Direktiva (EU) 2022/2557 propisuje (članak 14.) državama članicama obvezu utvrđivanja uvjeta pod kojima će se subjektima kritične infrastrukture omogućiti podnošenje zahtjeva za provjerom (sigurnosne) podobnosti onih osoba koje imaju izravan pristup ili obavljaju funkcije ili poslove (uključujući i kandidate za rad) koji su povezani s pitanjem otpornosti ili sigurnosti kritične infrastrukture. Prema istoj Direktivi, riječ je o postupcima čija je svrha evaluacija sigurnosnih rizika povezanih s osobnim karakteristikama provjerenih osoba. Sukladno s nacionalnom legislativom, za provođenje takvih postupaka odnosno sigurnosnih provjera nadležne su sigurnosno-obavještajne agencije. Iako se u njoj ne propisuje izričito obveza izrade sigurnosnih provjera za kategorije zaposlenika i drugih osoba koje imaju sigurnosno osjetljiv pristup kritičnoj infrastrukturi,

³⁰ Opširnije o ulozi sigurnosno-obavještajnih tijela u suprotstavljanju terorizmu i zaštiti domovinske sigurnosti vidi *Stephen Marrin: Homeland Security Intelligence: Just the Beginning, 2003.*

³¹ Zakon o kritičnim infrastrukturama, članak 2. st. 1. toč. 1. i 8.

takva je mogućnost otvorena zakonskom odredbom koja, osim izričito propisanih slučajeva, predviđa izradu sigurnosnih provjera i za „druge osobe određene posebnim zakonom ii uredbom Vlade RH.“³²

U sklopu sustava civilne zaštite³³ koji se organizira radi ostvarivanja „zaštite i spašavanja ljudi, životinja, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama te otklanjanja posljedica terorizma i ratnih razaranja“ (čl. 1. st. 2), slično kao i kod zaštite kritične infrastrukture, predviđena je izrada analiza i procjena o vrstama opasnosti, rizika i mogućih posljedica (čl. 10., čl. 12. st. 1.), a u sklopu kojih je, prema cjelovitom uvidu u hrvatsku legislativu, moguće (logično) predvidjeti i ulogu odgovarajućih analitičkih procjena i informacija sigurnosno-obavještajnih službi.

Kad je riječ o odgovoru na stanje ili događaje koji se ogledaju kao „postupno nastupajuća ili iznenadna kriza“³⁴, a u vidu formiranja stožera za upravljanje krizom i stvaranja uvjeta za „koordiniranu akciju više državnih tijela te usklađenu primjenu mjera iz nadležnosti tih tijela“ (čl. 3. st. 1. toč. 2.), jasno je da se u sklopu toga može očekivati i bitna participacija sigurnosno-obavještajnog sustava, ako je riječ o prijetnjama, izazovima ili rizicima koji su u nadležnosti tog sustava. U tom se smislu, naročito u slučaju prijetnji terorizmom, a zbog obostrane uključenosti sustava domovinske sigurnosti i sigurnosno-obavještajnog sustava te višedimenzionalnosti strategije suprotstavljanja terorizmu, može očekivati širok i sadržajan prostor međusobnog dodira i suradnje navedenih dvaju sustava³⁵.

Inače, zbog težine posljedica naglasak u strategiji suzbijanja terorizma jest na prevenciji, čemu je prilagođen i kaznenopravni pristup (Bavcon i dr., 1988) inkriminiranjem pripremnih radnji, poput udruživanja, financiranja, poticanja, novačenja, obuke, putovanja radi terorizma i slično³⁶. Važnu ulogu u prevenciji terorizma imaju sigurnosno-obavještajne službe, i to praćenjem fenomena i struktura iz kojih se terorizam generira, ranim otkrivanjem potencijalnih izvršitelja, informiranjem donositelja političkih odluka³⁷ te policije i drugih državnih službi (npr. nadležnih za sigurnost granice, odobravanje i kontrolu boravka stranim državljanima, za sigurnost prometa, javnu sigurnost, sigurnost kritične infrastrukture, itd.). S druge strane, navedene i druge državne službe, osim kao korisnici, mogu biti i izvor vrijednih podataka sigurnosno-obavještajnim službama (Badžim, 2014). Represija kaznenih djela terorizma podrazumijeva otkrivanje i uhićenje počinitelja, deaktiviranje ili neutralizaciju eksplozivnih i drugih opasnih sredstava te kriminalističko istraživanje i

³² Zakon o sigurnosnim provjerama, NN 85/08., 86/12., čl. 13. st. 2.

³³ Zakon o sustavu civilne zaštite, NN 82/15., 118/18., 31/20., 20/21., 114/22.

³⁴ Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, čl. 10. st. 2.

³⁵ Prema britanskoj Strategiji za suzbijanje međunarodnog terorizma, to se provodi prevencijom, progonom počinitelja, zaštitnim mjerama i saniranjem posljedica. *Countering International Terrorism: The United Kingdoms Strategy*, 2006.

³⁶ Kazneni zakon RH, članci 98. – 103.

³⁷ Slično tome i Strategija nacionalne sigurnosti RH (2017): „Sigurnosno-obavještajni sustav razvijat će sposobnosti proaktivnog djelovanja i ranog prepoznavanja prijetnji, rizika, izazova i trendova, temeljenog na prikupljanju i analizi podataka od značaja za nacionalnu sigurnost, kako bi donositelji odluka mogli pravodobno donijeti odluke potrebne za ostvarivanje strateških ciljeva.“

kaznenopravno procesuiranje odgovornih. S obzirom na ulogu sigurnosno-obavještajnih službi u preventivnom praćenju fenomena i struktura iz kojih se terorizam generira, kao i u praćenju pripremnih terorističkih djelovanja, iste službe logično imaju važnu ulogu i u naknadnom kriminalističkom istraživanju, a iznimno i u dokazivanju takvih kaznenih djela (Vervaele, 2005).

U svim fazama protuterorističkog djelovanja očito je potrebna kvalitetna suradnja odnosno razmjena podataka i usklađivanje djelovanja između sigurnosno-obavještajnih, kriminalističko-istražnih, sigurnosnih i drugih institucija. Na tom se tragu u SAD-u nakon terorističkih napada u rujnu 2001. pristupilo formiranju sustava domovinske sigurnosti kojim se osiguravaju suradnja i protok relevantnih informacija između svih nadležnih i uključenih institucija (White, 2004). Međutim, usprkos dojmu da je riječ o pomno i sveobuhvatno izučenom i reguliranom području, zbog njegove kompleksnosti te uvriježenih i naslijeđenih koncepcija i mentaliteta pojedinih zasebnih sustava (nacionalne, javne, domovinske sigurnosti i dr.), u praksi i teorijskom promišljanju postoje i izvjesne nedoumice (McIntyre, 2019).

Analizom hrvatske legislative može se zaključiti da je najveći dio potreba za koordiniranim preventivnim i reaktivnim suprotstavljanjem terorizmu ostvaren sigurnosno-obavještajnim sustavom, odnosno Savjetom za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija kao koordinativnim mehanizmom u kojemu, osim sigurnosno-obavještajnih službi, mogu participirati i predstavnici policije i drugih državnih institucija čije je sudjelovanje relevantno u protuterorističkom smislu³⁸.

Potrebe za aktiviranjem mehanizama propisanih Zakonom o domovinskoj sigurnosti u protuterorističke svrhe, potrebno je pominje ispitati. No dojam je da bi ti mehanizmi, odnosno nadležnosti Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti neposredno ili posredstvom radnih skupina za provođenje odluka Koordinacije te nadležnosti stožera za upravljanje krizom, mogli biti upotrijebljeni najviše kad je posrijedi pojačana i preventivna zaštita kritične infrastrukture od terorističkih (kao i drugih napada) te u slučaju kriza koje bi podrazumijevale neutralizaciju zahtjevnih izvora opasnosti, npr. terorističkih struktura i s tim povezanih opasnih sredstava (eksplozivnih, kemijskih, bioloških, radioaktivnih i sl.).

8. ZAKLJUČAK

Sustav domovinske sigurnosti uspostavljen je u Hrvatskoj Zakonom usvojenim 2017. vjerojatno po uzoru na sustav domovinske sigurnosti u SAD-u, koji je uspostavljen regulativom iz 2001. i 2002., a kao izraz pokušaja da se uklone nedostaci zamijećeni u američkom obavještajnom i sigurnosnom sustavu, koji su pogodovali propustima u ranom otkrivanju i sprječavanju šokantnog terorističkog napada 11. rujna 2001. godine.

Bit koncepta domovinske sigurnosti u SAD-u jest u povezivanju i centralizaciji odgovora na terorističke prijetnje te na katastrofe nastale prirodnim ili ljudskim djelovanjem. Kao ključno tijelo nadležno za navedene poslove osnovano je Ministarstvo domovinske sigurnosti, a kao krovno političko, usmjeravajuće i koordinativno tijelo, Vijeće za domovinsku sigurnost.

³⁸ Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH, čl. 5. st. 3.

U Hrvatskoj je kao središnje tijelo sustava domovinske sigurnosti određeno Vijeće za nacionalnu sigurnost, koje je ujedno i središnje ili krovno političko i usmjeravajuće tijelo za sustav nacionalne sigurnosti.

Kao međuresorno tijelo nadležno za usklađivanje i koordiniranje sustava domovinske sigurnosti osnovana je Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti, kojom rukovodi potpredsjednik Vlade zadužen za nacionalnu sigurnost, a čine je čelnici više ministarstava odnosno središnjih tijela državne uprave nadležnih za širi spektar poslova važnih za sustavno suprotstavljanje ili upravljanje rizicima za nacionalnu sigurnost i upravljanje u krizama. Koordinacija je radi provedbe vlastitih odluka ovlaštena osnivati radne skupine, a u slučaju krize, predložiti Vladi formiranje stožera za upravljanje njome.

Iako se sustav domovinske sigurnosti nominalno povezuje s rizicima za nacionalnu sigurnost u cjelini, pomnijom analizom njegove organizacijske strukture i usporedbom sa sustavom nacionalne sigurnosti u cjelini, sigurnosno-obavještajnim sustavom, sustavom obrane te sustavom domovinske sigurnosti u SAD-u, on se može definirati znatno uže i preciznije.

U tom smislu, sustav domovinske sigurnosti ponajprije se može odrediti kao sustav namijenjen za smanjivanje ranjivosti kritične infrastrukture i civilnog sektora u odnosu na terorističke, vojne i druge prijetnje te za upravljanje unutarnjim krizama izazvanim terorističkim, oružanim i drugim napadima te prirodnim i izazvanim katastrofama.

Kad je riječ o suprotstavljanju terorizmu, namjena sustava domovinske sigurnosti trebala bi se pozicionirati s obzirom na postojeće mehanizme, a ponajprije sigurnosno-obavještajni sustav u sklopu kojega su, osim autonomnih nadležnosti sigurnosno-obavještajnih agencija, policije i drugih državnih tijela, osigurane i njihova suradnja i sinkronizacija i time u najvećoj mjeri pokrivena zadaća prevencije i represije terorističkih napada.

Suradnja sigurnosno-obavještajnog i sustava domovinske sigurnosti nije decidirano određena osim općenito participacijom ravnatelja sigurnosno-obavještajnih agencija u sastavu Koordinacije za domovinsku sigurnost i pretpostavljenom mogućnošću participiranja pripadnika sigurnosno-obavještajnog sustava u radu radnih skupina i kriznih stožera osnovanih pod ingerencijom Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti. Tome se mogu pridodati i nadležnost Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost u izradi strateških dokumenata i procjena rizika iz područja nacionalne i domovinske sigurnosti.

U svakom slučaju, posredstvom Koordinacije i drugih navedenih mehanizama potencijalno je osigurana mogućnost unaprjeđenja svih segmenata suradnje, a u tom smislu ponajprije se nazire potreba za osiguranjem kvalitetnog i odgovarajućeg protoka informacija iz sigurnosno-obavještajnih agencija prema tijelima nadležnim za organizaciju i provedbu mjera zaštite kritične nacionalne infrastrukture, na što je i u sustavu domovinske sigurnosti u SAD-u stavljen jedan od glavnih naglasaka. U tom kontekstu nazire se naročito mogućnost sigurnosno-obavještajnog informiranja tijela nadležnih za zaštitu kritične infrastrukture o naravi terorističkih prijetnji te mogućnost sigurnosnog provjeravanja osoba koje imaju sigurnosno osjetljiv pristup subjektima kritične infrastrukture.

Osim navedenoga, može se primijetiti da je sustav domovinske sigurnosti, možda bez dovoljno opravdanih razloga, striktno vezan uz prijetnje nacionalnoj sigurnosti, čime se bez

obzira na fluidnost i prilagodljivost pojma nacionalne sigurnosti, cijeli sustav preusmjerio prema najozbiljnijim sigurnosnim ugrozama, dok je propuštena mogućnost primjerene regulacije kriznog upravljanja i na lokalnim razinama ili kod manje štetnih sigurnosnih prijetnji.

LITERATURA

1. Badžim, J. (2014). Obavještajna državna tijela i kriminalitet, Split: Redak.
2. Bavcon, Lj., Bele, I., Kobe, P., Pavčnik., M. (1988). *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja: Politički delikti*. Zagreb, Globus.
3. Bilandžić, M. (2019). *Nacionalna sigurnost – prognoziranje ugroza*, Zagreb. Despot Infinitus
4. Buzan, B. (2009). *People, States and Fear. European Consortium for Political Research*, Colchester.
5. Countering International Terrorism: the United Kingdom's Strategy. 2006. dostupno na <https://www.gov.uk> 20. 3. 2022.
6. Crumpton, A. H. (2005). *Intelligence and Homeland Defense*. U: Sims, E. J, Gerber, B. Transforming U. S. Intelligence, Washington, D. C., Georgetown University Press
7. Grizold, A., Tatalović, S., Cvrtila, V. (1999). *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti; Hrvatska udruga za međunarodne studije, Zagreb.
8. McIntyre, D. H. (2019) How to Think about Homeland Security (Volume 1), The Imperfect Intersection of National Security and Public Safety, Rowman & Littlefield Publisher
9. National Security Strategy of the United States od America. (2017). dostupno na <https://trumpwhitehouse.archives.gov> 29. 9. 2022.
10. National Commission on the Terroris Attacks Upon the U.S.: 9/11 and Terrorist Travel – A Staff Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. (2004). Hillsboro Press, Franklin – Tennese.
11. National Strategy for Homeland Security, 2002. dostupno na <https://www.dhs.gov> 22. 7. 2022.
12. Radvanovsky, R., McDougall, A. (2018). *Critica Infrastructure: Homeland Security and Emergency Preparedness*. 4th Edition,, Boca Raton. CRC Press, dostupno na <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315164687/critical-infrastructure-robert-radvanovsky-allan-mcdougall> 29. 9. 2022.
13. Stephen, M. (2003). *Homeland Security Intelligence: Just the Beginning*. Dostupno na <http://www.homelandsecurity.org/journal/articles/marrin> 22. 9. 2022.

14. Summary of Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004. Appendix (F) U: George, Z. Roger & Kline, D. Robert. (2006). *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*. Rowman & Littlefield Publisher, Inc.
15. Tatalović, S., Bilandžić, M. (2005). *Osnove nacionalne sigurnosti*. Zagreb. MUP RH,
16. Vervaele, E. A. John. (2005). *Terrorism and information sharing between the intelligence and law enforcement communities in the US and the Netherlands: Emergency criminal law?*. Utrecht Law Review. Dostupno na <https://www.utrechtlawreview.org>
17. White, R. J. (2004). *Defending the Homeland, Domestic Intelligence, Law Enforcement and Security*. Cengage Learning, Wadsworth.

Pravni izvori:

1. Direktiva (EU) 2022/2557 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. 12. 2022. o otpornosti kritičnih subjekata i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2008/114/EZ.
2. Direktiva (EU) 2022/2555 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. 12. 2022. o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti diljem Unije, izmjeni Uredbe (EU) broj 910/2014 i Direktive (EU) 2018/1972 i stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2016/1148 (Direktiva NIS 2).
3. *Executive Order* 13228, 2001., <https://www.govinfo.gov>
4. *Homeland Security Act* of 2002., <https://dhs.gov>
5. Izvješće Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Hrvatskog sabora o Konačnom prijedlogu Zakona o sustavu domovinske sigurnosti, broj 149, dostupno na <https://www.sabor.hr>
6. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21. i 114/22.
7. Konačni prijedlog Zakona o sustavu domovinske sigurnosti, dostupno na <https://www.sabor.hr>
8. Konačni prijedlog Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr>
9. Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 73/17.

10. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 05/14.
11. Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 79/06. i 105/06.
12. Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, br. 82/15., 118/18., 31/20., 20/21. i 114/22.
13. Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, Narodne novine, br. 108/2017.
14. Zakon o kritičnim infrastrukturama, Narodne novine, br. 56/13. i 114/22.
15. Zakon o sigurnosnim provjerama, Narodne novine, br. 85/08. i 86/12.
16. Zakon o obrani, Narodne novine, br. 73/13., 75/15., 27/16., 110/17., 30/18. i 70/19.

Abstract

Dijana Gracin, Joško Badžim

Analysis of the legislation of the homeland security system and the security-intelligence system of the Republic of Croatia - meaning and mutual relations and comparison with solutions in the USA

In the paper, the authors discuss the homeland security concept or system introduced in Croatia in 2017. The Law on the System of Homeland Security, which implemented the approach from the National Security Strategy of the Republic of Croatia, was adopted earlier in the same year. The authors conclude that this concept is inspired by the concept of the same name in the USA, established after the terrorist attacks in 2001 and based on the results of the analysis that indicated systemic weaknesses in matters of inter-institutional cooperation and exchange of information for counter-terrorism purposes. The essence of the US homeland security system includes establishing a unique and comprehensive approach to combating terrorism and natural and induced disasters. The system of the same name in Croatia is nominally defined much more widely or as a system intended to manage all risks significant to national security, including action in crises. However, in its essence, this system, like the American one, can be reduced to opposing terrorism and natural and induced disasters. In relation to terrorism, the competence of that system needs to be additionally and appropriately limited, which is particularly important not only given the competences of other institutions, such as the police but those of the security-intelligence system as well. Namely, it is evident that the emphasis of the homeland security system is on functioning in crises and on issues of protecting critical infrastructure.

Keywords: national security, homeland security, security intelligence system, terrorism, critical infrastructure.