

NACIONALNA SIGURNOST VODI^ ZA NOVINARE

Katarina [koro-Pevac

Izdava~
PressData

Za izdava~a
Mario Bo{njak

Urednik
Dragutin Lu~i} Luce

Voditelj projekta
Albert Kapovi}

Lektor
Vesna Arsovski

Dizajn
Galeb Veki}

Grafi-ka obrada teksta
Nirvana Kabiljagi}

Tisak
Tiskara [olta

MMi{ljenja i stavovi izra`eni u ovom izdanju su autorovi,
te ne predstavljaju nu`no i slu`bene stavove ili politiku
organizacija CIDA, HND i IREX ProMedia.

Tiskanje ovog izdanja omogu}ili su
Vlada Kanade i IREX ProMedija

NACIONALNA SIGURNOST

Vodi- za novinare
Katarina [koro-Pevec



Zagreb, 2003.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 355.02(035)

ŠKORO Pevec, Katarina
Nacionalna sigurnost: vodič za novinare/
Katarina Škoro Pevec.- Zagreb: PressData,
medijska agencija HND, 2003

ISBN 953-6699-10-9

I Nacionalna sigurnost -- Priručnik--

431127203

Špijun je, prema samoj naravi stvari, pozvan, pak i dužan, svoje uvide držati daleko od očiju i ušiju javnosti, odnosno u tajnosti, dočim je novinar već po automatizmu upućen na to da svoje spoznaje podijeli s drugima, po mogućnosti sa svima! Ova "predrasuda", bolje rečeno, "mistifikacija" u nas je često i prečesto koincidirala sa stvarnim stanjem stvari, te je gotovo iluzorno očekivati da će se brzinom svjetlosti staviti ad acta. Hoće li ovaj neobični priručnik ili vodič za novinare ukloniti barem djelić naslijeđenih - da li i nasljednih? - "predrasuda"?

Naime, ovaj i više nego karikaturalno opisani odnos "nerijetko dovodi do toga da između medija i institucija i organizacija nacionalne sigurnosti vlada nepovjerenje, pa i otvoreni sukob", zaključuje autoica, uz napomenu da je sam nastanak ove knjižice "plod nastojanja da se rad sustava nacionalne sigurnosti prikaže realno i objektivno, te da se obrazovanoj javnosti daju temeljne informacije o svrhama i načinu njegova rada, o najvažnijim institucijama koje ga sačinjavaju, te o problemima koje društvo i politička zajednica tim sustavom rješavaju ili im ga on stvara".

Autorica upozorava na još jednu moguću opasnost, a to je neke vrst dogovora "špijuna" i "žurnalista", koji sustavu nacionalne sigurnosti omogućuje da medije zlorabi kao sredstvo manipuliranja javnim mnijenjem. Moglo bi se govoriti i dvostrukoj zloporabi - političkoj i medijskoj! Svjestan da uvijek postoji opasnost da se pojedini dijelovi sigurnosnog sustava prometnu u veću opasnost po nacionalnu sigurnost od same opasnosti koja toj sigurnosti prijeti, akcentuira zadaću medija da "otkrivaju zloporabe, neprofesionalnost, manipulacije i druge propuste koje sustav nacionalne sigurnosti može počinuti".

Uz mnoštvo nasušno potrebnih informacija i analiza vodič za novinare pod naslovom *Nacionalna sigurnost* autorice *Katarine Škoro Pevec*, koji je uz potporu kanadske vlade tiskala *PressData*, medijska agencija Hrvatskog novinarskog društva, opremljen je i prvim Glosarom takve vrste u nas.

Dragutin Lučić Luce, urednik

Uvod: koliko su naše uobičajene predrasude utemeljene?

Kad se spomene "nacionalna sigurnost", prosječni građanin odmah pomišlja na običnom umu nedokučive - i pomalo uvijek prljave - misterije i tajne države. Pripadnici odgovarajućih "službi" vizualiziraju se kao kršni, kratko ošišani muškarci bešćutnih crta lica koji i po najnepodnošljivijim vrućinama nose zakopčana tamna odijela, a po noći i sunčane naočale, dok im slušalice zataknu-
ta za ušku i spiralni kabel koji nestaje u okovratniku košulje daju izgled kiborga iz budućnosti. Ljubitelji starijih filmova možda će asocirati bajne i zagonetne ljepotice duboka glasa čije su čari u šaputanjima na jastuku kadre izvući i najstrože čuvane tajne, ili pak jamesbondovske avanture u kojima se junak, inače u stalnoj tvrdoglavoj svađi sa svojim šefovima, nakon što je ucivilio premnoga srca i u vratolomnim jur-
njavama slupao cijeli jedan autosalon, golim rukama hudinijevski oslobađa iz zatočeništva na dnu oceana i u posljednjoj sekundi zaustavlja otkucavanje nuklearnog pak-
lenog stroja koji će uništiti svijet. Malo upućenijima na pamet će odmah pasti masovna prisluškivanja telefona te debeli dosjei koji, uredno složeni po beskonačnim podru-
mima "tajnih službi", čuvaju od zaborava pikantne detalje iz života svakog, ma i najneznatnijeg građanina. Oni s povi-
jesnim pamćenjem prisjetit će se prošlih vremena i doušnika koji "onamo kamo treba" dojavljuju prepričavanja benignih
viceva ili pjevanje trenutno nepoćudnih pjesama. Onima, pak, koji zabrinuto prate "veliku politiku" učinit će se da iza svih na prvi pogled neshvatljivih događaja i njihovih
dalekosežnih i začudnih posljedica uvijek zapravo stoje "obavještajne službe" i njihova beskrupulozna kombinatori-
ka koja ne preza ni od žrtvovanja života vlastitih građana ako se time može postići neka prednost nad protivnicima. Književni sladokusci sjetit će se kako je "naš čovjek u

Havani" živio na velikoj nozi i primao pohvale za poslane crteže dijelova usisavača za prašinu koje je zadovoljna centrala protumačila kao nacрте tajnih postrojenja.

Kao sve predrasude, i ove su dobrim dijelom utemeljene. Poslovi nacionalne sigurnosti odista obuhvaćaju korištenje najvažnijih spoznaja i resursa države kojima ona osigurava svoj opstanak i ostvarivanje vitalnih nacionalnih interesa, djelatnici odgovarajućih institucija odista moraju imati specifične sposobnosti i vještine te u svom svakodnevnom radu moraju računati na rizike koji su u drugim profesijama neprihvatljivi i nezamislivi. Različite službe odista pomno nadziru mnoge skupine i pojedince i svakodnevno arhiviraju mnoštvo podataka koje nerado uništavaju jer se nikad ne zna kad bi koja informacija mogla postati ključna, a i brojni slučajevi iz daljnje i bliže prošlosti svjedoče da su u mnogim političkim zbivanjima odista na djelu bile različite obmane, laži i podvale u režiji obavještajaca i agenata koji si ih upisuju u svoje najveće pothvate, zaostajući u tome jedino možda iza političara.

Međutim, poslovi nacionalne sigurnosti nisu samo potvrda navedenih predrasuda. Oni se izvode na temelju zakona i drugih propisa, a odgovornosti i nadležnosti institucija koje ih obavljaju u načelu su propisane ustavom kao temeljnim pravnim i političkim dokumentom, odnosno društvenim ugovorom jedne nacije. Poslovi se izvode temeljem elaborirane metodologije, uz korištenje sofisticiranih tehničkih sredstava i primjenom spoznaja iz mnogih znanstvenih disciplina, a pripadnici institucija i službi imaju visoko razvijeni profesionalni etos i samosvijest, smatrajući s pravom svoj rad ne samo bitnim za državu nego i časnim i punim idealističke požrtvornosti. Dakako, rad institucija nacionalne sigurnosti nije slobodan od zlouporaba, koje nerijetko predstavljaju veću ugrozu pravnog i društvenog

poretka od one koja se takvim protuzakonitim ili moralno dubioznim postupcima želi ukloniti; no i za to postoje složeni mehanizmi političkog i sudskog nadzora i kontrole koje društvo koristi kako bi se od takvih opasnosti zaštitilo.

Zahvaljujući razmjernoj zatvorenosti - koja je s jedne strane "tehnologijski" neophodna a s druge je nerijetko posljedica namjerne mistifikacije kako bi se podržavala slika o "svemoći" i "sveznanju" službi kojima ništa ne može promaći - ciljevi i načini djelovanja institucija nacionalne sigurnosti ostaju građanima, ali i političarima i novinarima, uglavnom nepoznati. Ova je knjižica plod nastojanja da se rad sustava nacionalne sigurnosti prikaže realno i objektivno te da se obrazovanoj javnosti dadu temeljne informacije o svrhama i načinu njegova rada, o najvažnijim institucijama koje ga sačinjavaju te o problemima koje društvo i politička zajednica tim sustavom rješavaju ili im ga on stvara.

Prosječno shvaćanje područja nacionalne sigurnosti svoj izraz nalazi u formuli "vojska i tajne službe", odnosno kao sektor djelovanja najrepresivnijih instrumenata države. Ako prihvatimo tu formulu, onda, kako god da se prema tom sektoru odnosimo - glorificirali ga kao sveto i jedino učinkovito sredstvo za ostvarenje moći države i nacionalnog suvereniteta ili pak zazirali od njega kao opasne mašinerije utemeljene na tajnovitosti i nasilju - činimo dvije krupne pogreške. Prva je u tome da se nacionalna sigurnost ne sastoji samo ili isključivo od djelovanja vojske i tajnih službi nego i od cijelog niza drugih društvenih institucija i organizacija, a druga, još veća, u tome da je vidimo kao funkciju odvojenu od biti društva kao razvijene ljudske zajednice i njegovog konkretnog oblika. Nacionalna sigurnost jedna je od funkcija društva koja izražava njegovu potrebu za opstankom i razvojem i to u okviru onih ideja koje su regulativne za stvaranje i funkcioniranje samog društva. Drugim

riječima, nacionalna sigurnost je izraz volje društva za opstankom i to na način i u obliku u kojem društvo samo sebe shvaća i hoće. Da bismo razumjeli funkciju nacionalne sigurnosti, potrebno je razumjeti društvo i vidjeti na koji se način ona temelji u njegovoj biti, njegovim vrednotama i načelima njegova uređenja. U protivnom smo u opasnosti ne samo da sektor nacionalne sigurnosti shvatimo simplistički, prema navedenoj formuli, s posljedicom nerazumijevanja načina njegova funkcioniranja, nego i kao područje odvojeno od "ostatka" društva, a čiji se mehanizmi aktiviraju po slobodnoj volji vladajućih elita i neovisno o volji društva i njegovih institucija.

Imajući u vidu da većina postojećih pregleda područja nacionalne sigurnosti ili prešutno pretpostavlja vezu ovog područja s društvom ili je čak i ne uzima u obzir, u ovoj smo knjižici htjeli ukazati ponajprije na društvenu potrebu nacionalne sigurnosti i načine na koje se ona odnosi prema *socijetalnim** temeljima i njegovim socijalnim institucijama. Sukladno toj potrebi organizirano je i izlaganje materijala. U prvom dijelu dajemo temelje teorije nacionalne sigurnosti koja polazi od društva i njegovog smisla, a koja omogućava razumijevanje područja nacionalne sigurnosti u svakom modernom društvu, dočim je u drugom dijelu dan prikaz funkcioniranja sustava nacionalne sigurnosti na primjeru Republike Hrvatske, da bi se u zaključku sažeto naznačila uloga medija na području nacionalne sigurnosti.

Podaci koji se u tekstu navode vrijedili su na dan, odnosno do dana 31. srpnja 2003. godine, a kasnije promjene nisu mogle biti uzete u obzir.

Prvi dio TEORIJA NACIONALNE SIGURNOSTI

1. UVOD U FILOZOFIJU SIGURNOSTI

1.1. Sigurnost i živa bića

Sva živa bića nastoje opstati u svijetu i ostvariti svoje svrhe. No svijet je složeni sustav suprotstavljenih interesa i život ne bi mogao opstati kad se bića ne bi međusobno proždimala i uništavala. Kako bi u tim uvjetima sačuvala svoj opstanak ili barem smanjila rizike i opasnosti, živa bića nastoje što bolje iskoristiti sredstva kojima raspolažu i primijeniti odgovarajuće postupke. Ribe tako plivaju u jatima kako bi smanjile gubitke kad ih napadne veća riba, jedna vrsta kukaca proizvodi ultrazvučne valove koji zbunjuju šišmiše kojima bi inače poslužili kao lak plijen, a gotovo sve životinje nastoje sebe i svoje potomstvo učiniti neopazivim od drugih ili izgledati opasnijima nego što u stvari jesu. Može se stoga kazati da sva živa bića traže *sigurnost*^{*1} kako bi nesmetano i bez izlaganja opasnostima mogla proživjeti svoj vijek i da je sigurnost neophodan uvjet opstanka.

Slično je i s ljudima i njihovim zajednicama: svaka društvena skupina od obitelji preko plemena do naroda i nacije - danas u to ulazi i čovječanstvo koje okuplja sve pripadnike vrste bez obzira na druge razlike - nastoji postići sigurnost, odnosno osigurati svoj opstanak, otkloniti ugroze i prijetnje, te stvoriti uvjete za ostvarivanje svojih zacrtanih ili zamišljenih interesa. Repertoar sredstava koja ljudima u tom smislu stoje na raspolaganju je velik i odgovara mnogovrsnim opasnostima koje u okolišu postoje - od prirodnih do društvenih. Sigurnost koja iz toga rezultira je onda stanje u kojem je primjenom odgovarajućih sredstava, mjera i načina

1 Riječi označene zvjezdicom (*) objašnjene su u Pojmovniku na kraju teksta.

ponašanja postignuta relativna sloboda od ugroza i prijetnji opstanku i ostvarivanju interesa zajednice i njenih pripadnika.

1.2. Sigurnost kao primarna društvena funkcija

Sigurnost ljudskih zajednica razlikuje se od one drugih živih bića u nekoliko bitnih značajki. Svi su ljudi "zaduženi" da skrbe o nekim aspektima vlastite individualne sigurnosti, no što je zajednica veća i što su - samim tim - veće i prijetnje i ugroze, to se sigurnost više postiže podjelom odgovornosti i diobom rada. Premda i u životinjskom svijetu, osobito u onih životinja koje stvaraju velika "društva" poput mrava, postoji podjela pripadnika zajednice na one koji su specijalizirani da je brane i štite ("vojnici") te na ostale ("radnike", maticu, itd.), u ljudskoj je zajednici karakteristično to da njeni pripadnici veliki dio svoje vlastite sigurnosti prepuštaju skrbi drugih, ali ne prema morfološkim razlikama među jedinkama, nego temeljem različitih izričitih i prešutnih dogovora, ugovora, prava i običaja koji predstavljaju sam temelj društvene zajednice. Sigurnost ljudske zajednice nije dakle prirodna nego, društvena činjenica.

Engleski filozof 17. stoljeća Thomas Hobbes dao je jednu od teorija o sigurnosti kao središnjoj funkciji društva. Čovjek, kao i svako drugo živo biće, gledan u svom prirodnom, preddruštvenom stanju, ima mnogobrojne potrebe i nastoji ih u što većoj mjeri zadovoljiti. Svako djelovanje u tom okviru je nužno sebično; no kako takvih sebičnih i društvenim mehanizmima još nekoordiniranih pojedinaca ima mnogo, nužno je da među njima dolazi do sukoba, kako zbog nadmetanja oko ograničenih resursa, tako i zbog psiholoških razloga. Takvo prirodno stanje čovjeka, smatra Hobbes, zapravo

je anarhični rat svih protiv svih (lat.: *bellum omnium contra omnes*). Tu svatko živi za sebe i za sebe jedino i skrbi, a kako nema ni zakona ni morala i svi su jednaki, svatko ima pravo da radi očuvanja sebe drugoga i ubije; stoga svatko živi u vječnom strahu i nepovjerenju. Sva su dobra načelno dostupna svima, ali jedno je dostupno samo onome najjačemu - sigurnost.

Budući da je vječni prirodni zakon da svatko izbjegava ono što je pogubno ili štetno za njegov opstanak, razumno biće kao što je čovjek uskoro uviđa da je upravo ovakvo prirodno stanje najnesigurnije i najdestruktivnije, pa teži da ono bude okončano: dakle, sâm nagon za samoodržanjem nalaže da zavlada uređeni mir koji će okončati pogubni rat svih protiv svih. Da bi se to postiglo, drži Hobbes, čovjek odustaje od nekih svojih prava, prvenstveno prava na sve stvari, te se mora zadovoljiti samo s onoliko slobode koliko i drugima priznaje u odnosu na sebe. Dakle, ako ja odustajem da kradem od drugoga ili da drugoga ubijem kako bih se domogao njegovih blaga, onda i onaj drugi mora odustati od toga da krade od mene i ubije me radi osvajanja nečega što imam, a što je on poželio. Obostrano prihvaćanje ovih uvjeta predstavlja ugovor koji je temelj moralne obveze ili dužnosti, ali i više od toga: na mjesto prirodnog stanja stupa sada civilno stanje, odnosno ljudsko društvo kao stanje pravne regulacije odnosa među pojedincima koji su odustali od toga da se jedni prema drugima odnose kao moć protiv moći i sila protiv sile. Tim se ugovorom stvara civilizirana ljudska zajednica koja uključuje sigurnost svojih članova u njihovim međusobnim odnosima.

1.3. Sigurnost kao temeljna svrha države

Ovaj ugovor radi postizanja sigurnosti Hobbes smatra ostvarivim ako članovi društva svoje pravo na uporabu sile predaju nekom trećemu tko može stvoriti, održavati i jamčiti mir i sigurnost te se prepuštaju tome da budu vladani od njega. Taj treći, u kojem se sabiru sjedinjeni razum i volja svih članova zajednice za mirom i sigurnošću, jest zapravo država oličenu u *suverenu* koji može biti osoba, primjerice monarh, ali i skupina osoba ili institucija, primjerice parlament.

Premda mi danas smatramo da svrha života u državi nije samo sigurnost nego i ostvarenje mnogostrukih aspekata materijalnog i duhovnog napretka, ipak je sigurnost, kao pretpostavka svakog razvoja, temeljna svrha i nezaobilazan uvjet opstanka i boljitka zajednice i svakog njenog člana. Država je u tom smislu politički sustav koji počiva na uzajamnom odricanju svojih članova od uporabe sile i podvrgavanju pripadnika zajednice višoj vlasti u cilju ostvarivanja sigurnosti. Podvrgavajući se toj vlasti, članovi društva očekuju da ih ona zaštiti od svake opasnosti i osigura njihovu sigurnost. Država dakle jamči sigurnost građanima a oni joj daju monopol na uporabu sile. U modernom društvu zapadne civilizacije, čija je temeljna ideja sloboda, sigurnost nije shvaćena kao svrha za sebe niti samo kao stanje sigurnosti života i vlasništva nego i kao uvjet za ostvarenje prava i sloboda koja građani smatraju svojim i neotuđivima. Država stoga građanima jamči i sigurnost odnosno neometenost uživanja njihovih prava i sloboda.

2. JEDNADŽBA SLOBODE I SIGURNOSTI

2.1. Društveni ugovor i obveze države

Hobbes je državu usporedio s Levijatanom, prema biblijskoj morskoj nemani koja sve proždire. Smatrao je naime da država, odnosno suveren, da bi mogla jamčiti sigurnost, mora raspolagati neograničenom vlasti. No, njegova je politička filozofija bila usmjerena opravdanju apsolutističke vlasti i s vremenom je ipak zamijenjena liberalnijim koncepcijama. Prema tim shvaćanjima, koja su u različitim oblicima u 17. i 18. stoljeću zastupali mislioci poput Johna Lockeja, Jeana-Jacquesa Rousseaua i Immanuela Kanta, članovi društvene zajednice svoja u osnovi neotuđiva prava ne prepuštaju državi nego, zadržavajući suverenitet za sebe, na državu i vlast samo delegiraju upravljanje nekim društvenim funkcijama i zaštitu svojih prava. I država je u tim promjenama potpala pod vlast zakona koje, iako ih donosi, sama mora poštovati ("pravna država").

S vremenom se uvriježilo mišljenje da društveni ugovor koji bi obvezivao državu i članove zajednice kao povijesna činjenica nikada nije ni postojao, već da je samo neka vrsta *regulativne ideje* koja služi da bi se moglo procijeniti je li država, odnosno vlast u svojim djelima pravedna i poštena. No, bit i oblik neke političke zajednice te način njenog funkcioniranja u pravnom obliku određeni su na prvom mjestu *ustavom* kao primarnim dokumentom zajednice koji ima ne samo mnoga obilježja nego i smisao društvenog ugovora.

Politička zajednica koja ima međunarodnopravni status suverene države u ustavu utemeljuje svoj pravni sustav i propisuje temeljna pravila, organizaciju, nadležno-

sti, međusobne odnose i djelovanje najviših državnih tijela (zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti i njihovih glavnih institucija) kojima građani povjerava odnosno njima delegiraju neke društvene funkcije. Istovremeno, ustav određuje ona prava i slobode čovjeka i građanina koja država ne samo da ne smije povrijediti nego ih jamči i obvezuje se na njihovu aktivnu zaštitu. U različitim društvenim sustavima ta su prava različito definirana, a najčešće uključuju pravo na život, odnosno opstanak, pravo na vlasništvo, pravo na tajnost općenja s drugima, pravo na jednakost pred zakonom te na zakonito i pošteno suđenje, pravo na nepovredivost doma i osobnosti kao i prava na brojne i različite slobode (kretanja, udruživanja, mišljenja, uvjerenja, izražavanja, poslovanja, izbora zanimanja i načina osiguranja egzistencije, itd.).

Da bi država mogla jamčiti elementarnu sigurnost života i vlasništva ali i sigurnost, odnosno uživanje i drugih prava i sloboda, građani joj društvenim ugovorom daju odgovarajuće ovlasti i stavljaju na raspolaganje svrsishodna sredstva. U određenim kritičnim situacijama, primjerice kad je zajednica ugrožena od izvanjskog neprijatelja ili od pojedinaca i društvenih skupina koji dovode u pitanje prihvaćeni i važeći društveni ugovor ("ustavni poredak"), država mora privremeno i/ili djelomično suspendirati neka prava kako bi ih sačuvala. U slučajevima koje društveni ugovor zajednice (ustav) također predviđa, država može, primjerice, ukinuti pravo na tajnost općenja ("prisluškivati" telefone ili otvarati pisma) ili ograničiti slobodu izražavanja (uvesti cenzuru). Može izgledati pomalo paradoksalno da se prava i sloboda koja građani smatraju svojim i neotuđivima ograničavaju ili privremeno i suspendiraju upravo zato da bi bila trajno sačuvana, ali to spada u tehnologiju ostvarivanja sigurnosti. Ključno je uvidjeti da i ograničavan-

je odnosno, suspenzija prava utanačenih društvenim ugovorom predstavlja ovlast koju su građani državi voljno i s povjerenjem dali; država s druge strane ove ovlasti ograničavanja i suspendiranja prava i sloboda ne smije zlorabiti i mora ih koristiti samo u svrhu ostvarivanja ciljeva zajednice koji su definirani važećim društvenim ugovorom a to su upravo ta prava i te slobode, odnosno sigurnost.

2.2. Prava i slobode kao funkcija sigurnosti i pitanje legitimeteta

Općenito se može kazati da što je u pojedinom društvu sigurnost veća, to su veća i prava i slobode, odnosno manja su njihova ograničenja i rjeđe suspenzije kako bi se osigurala sigurnost radi koje je zajednica jednim dijelom i ustanovljena. Ako je društvo izloženo mnogobrojnim, opasnim i stvarnim ugrozama, država će posegnuti za ograničavanjem ili suspenzijom nekih prava i sloboda kako bi se ugrozama mogla oduprijeti; ukoliko ugroza nema, prava i slobode koje društveni ugovor sadrži se ne ograničavaju. S druge strane, ako je društvo ugroženo i nesigurno, građani postaju manje slobodni jer se u nesigurnim uvjetima i mogućnost izbora značajno smanjuje.

Dakako, ovaj odnos vrijedi samo u okviru onih prava i sloboda koje određeno društvo priznaje. Razlike među društvima u pogledu razvijenosti i prihvaćenosti tih prava i sloboda mogu dovesti do toga da razina prava i sloboda u društvu u kojem je razina sigurnosti visoka, te ih stoga ono ne ograničava ili suspendira, bude ipak znatno niža nego u drugom društvu koje zbog sigurnosnih razloga mora privremeno pribjeći njihovom ograničavanju ili suspenziji, ali su u njemu prava i slobode građana od početka na višoj razini.

Odmjeravanje primjerenog odnosa sigurnosti s jedne i prava i sloboda s druge strane ne treba razumjeti kao jednostranu prerogativu države, nego se mora gledati iz perspektive društvenog ugovora. Ovlasti ograničavanja prava i sloboda dane državi moraju, kako smo istakli, biti predviđene društvenim ugovorom, odnosno njegovim pravnim izrazima (ustavom i zakonima) te građani moraju na njih unaprijed i svojevrijedno pristati i ta ograničavanja u danoj situaciji prihvatiti kao neophodna radi očuvanja zajednice. Drugim riječima, ovlasti države da ograničava prava i slobode u svrhu ostvarivanja sigurnosti zajednice moraju imati *legitimitet**. Ocjenjujući legitimitet tih mjera temeljem različitih kriterija i u različitim okolnostima, građani neki puta prihvaćaju smanjenje razina prava i sloboda radi ostvarivanja sigurnosti, a ponekad ne, kao što će se vidjeti u sljedećim primjerima.

1. *Primjer 1: Sjedinjene Američke Države.* Nakon spektakularnog terorističkog napada na New York i Washington 2001. godine, izvršna, sudska i zakonodavna vlast Sjedinjenih Američkih Država (SAD) donijele su niz odluka i zakona, među kojima su najvažniji *Patriotski zakon SAD*² i *Zakon o domovinskoj sigurnosti (Homeland Security Act, 2002.)*. Svrha donošenja novih mjera bila je da se državi omogući da se lakše obrani od terorističkih napadaja koje je zbog njihove naravi i načina izvođenja teško pravovremeno otkriti i onemogućiti ukoliko se striktno poštuju sva prava i slobode građana (npr. pravo na tajnost općenja) i složene procedure koje ta prava i slobode jamče (npr. sudski

2 Puni i ponešto ekstravagantni naziv ovog zakona je Zakon o jedinstvu i jačanju Amerike pomoću prikladnih sredstava potrebnih za predusretanje i onemogućavanje terorizma iz 2001. godine (Uniting And Strengthening America By Providing Appropriate Tools Required To Intercept And Obstruct Terrorism /USA Patriot Act/ Act of 2001).

nalozi i odobrenja za pojedine radnje u istražnom postupku).

Između ostalog, mjere su sadržavale ovlasti policije te sigurnosnih i obavještajnih agencija da vrlo široko i bez strožeg sudskog nadzora prikupljaju podatke o građanima, uključujući databaze koje kombiniraju osobne podatke iz vladinih institucija i gospodarskih subjekata (uključivo podatke iz banaka i drugih financijskih institucija, primjerice o plaćanjima karticom), zatim podatke o posjećivanim web-stranicama i knjigama posuđenim iz knjižnica kao i zdravstvene podatke ili podatke o tijeku školovanja, nadalje široke ovlasti za tajne pretrase, prisluškivanja i zapljene stvari čak i ako ne postoji sumnja da je izvršeno neko krivično djelo, pooštrene su i javnosti nedostupnijim učinjene vladine informacije, dopuštena mogućnost da predstavnička tijela zasjedaju na tajnim sjednicama, omogućeno da se ne-građani SAD-a drže pritvoreni neodređeno dugo (u inkrementima od po pola godine) bez podizanja optužnice, odnosno sudskog pretresa, pooštreni imigracijski propisi, uvedeni tajni vojni *tribunali** koji mogu suditi i civilima, itd. Temeljem uredbi izvršne vlasti uveden je nadzor nad općenjem pritvorenika i njihovih odvjetnika, a optuženicima za djela protiv nacionalne sigurnosti ukinuto ranije ustavom zajamčeno pravo da se brane šutnjom ukoliko bi davanjem iskaza mogli sebe dodatno okriviti.

Premda su neke američke organizacije za zaštitu ljudskih i ustavnih prava ogorčeno prosvjedovale protiv tih novih mjera, navodeći da one ne samo zaobilaze ustavom i ustavnim amandmanima utvrđena temeljna prava i slobode nego da predstavljaju okvir u kojem su moguće mnoge zlouporabe te da država i po postojećim propisima ima dovoljno ovlasti i sredstava da se uspješno

bori protiv terorizma i subverzija, zakoni i druge odluke dobili su veliku podršku u predstavničkim tijelima i to od obje glavne stranke koje sačinjavaju američki stranački sustav. Argumentacija organizacija za zaštitu prava da je time država za sebe prisvojila prava i slobode koje pripadaju građanima nije naišla na širi odaziv; mjere su, naprotiv, dobile snažnu podršku javnosti (u nekim ispitivanjima javnog mnijenja podržalo ih je i do 80 posto ispitanika) kao i predstavnika gospodarstva (u jednom ispitivanju mjere je svrsishodnima smatralo oko 70 posto ispitanih menadžera financijskih ustanova). Jedna se velika tvrtka ponudila da će bez ikakve naknade sačiniti kombiniranu databazu sa svim podacima koji su ikada prikupljeni o svim građanima SAD. Potaknuti da prijavljuju sve što im se može učiniti sumnjivim, građani su za nešto manje od dva mjeseca na besplatni telefon Federalnog istražnog biroa (FBI; sigurnosna agencija) podnijeli 180.000 prijava koje su ukazale na 30.000 sumnjivaca, a putem e-maila upozorili su na narednih 225.000 "sumnjivih aktivnosti". Aludirajući na svemoćne komunističke "tajne službe" kojima su građani slali tisuće i tisuće "dostava" protiv susjeda i kolega, liberalna opozicija mogla je samo rezignirano konstatirati da su "SAD postale sovjetskiye od Sovjetskog Saveza".

SAD je zemlja čiji su građani tradicionalno ponosni na svoje društveno i političko uređenje koje je bez bitnih promjena dva stoljeća izdržalo sve kušnje i predstavljalo model za razvoj liberalne demokracije u cijelom svijetu. Slobode i prava zajamčene ustavom američki su građani bili do te mjere interiorizirali da su smatrane načinom života. Da je došlo do toga da se te slobode i ta prava ograničavaju i to uz gotovo plebiscitarni pristanak političkih struktura i samih građana može se protumačiti time što je predstava ugroze po društvo bila tako upečatljiva

da su građani dragovoljno odustali od dijela svojih sloboda i prava kako bi se ojačala sigurnost cijele zajednice. činjenica da država ograničava slobode i prava građana može biti posve legitiman čin čak i u vrlo razvijenim demokracijama. S druge strane, ovaj slučaj dobro pokazuje kako sigurnost lako dobiva prednost nad svim ostalim funkcijama društva, a u tome se SAD ne razlikuje ni od jedne druge zemlje.

2. *Primjer 2:* Obratan se slučaj dogodio u Hong Kongu gdje su lokalne vlasti u ljeto 2003. godine pokušale donijeti zakon o sprječavanju subverzivnih djelatnosti, ali je to izazvalo negativne reakcije javnosti i masovne ulične proteste. Hong Kong je bio engleska kolonija do 1997. godine, kada je predan Kini i postao njen autonomni teritorij s time da je pod motom "jedna zemlja, dva sustava" zadržao razmjerno ograničeno demokratsko uređenje, no ipak bitno različito od onoga u "kontinentalnoj", još uvijek komunističkoj Kini. Uređenje je svoj izraz dobilo u *Temeljnog zakonu* (*Basic Law*) kao svojevrsnom ustavu teritorija; prema odredbama *Temeljnog zakona* trebalo je donijeti i određenu zakonsku regulativu poslova nacionalne sigurnosti. Nakon terorističkih napada na SAD, Hong Kong je kao i mnoge druge države diljem svijeta nastojao donijeti propise koji bi državi i njenim sigurnosnim organima dali veće ovlasti, pa je u proceduru ušao i zakon protiv subverzija (poznat i kao *Članak 23.*, prema odgovarajućem članku ustava). Prijedlog zakona sadržavao je pooštrenje mjera i kazni za veleizdaju, subverziju i secesiju, stroge kazne za poticanje drugih na "djela protiv ustavnog poretka" a što je uključivalo i izdavanje, prodavanje i izlaganje "izdajničkih publikacija", odredbe i kazne protiv "krađe državnih tajni" uključujući i "nezakonito otkrivanje vladinih informacija koje mogu ugroziti nacionalnu

sigurnost", zabranu djelovanja stranih političkih organizacija te zabranu hongkonškim političkim organizacijama da održavaju veze sa inozemnim organizacijama. "Pojednostavljene" su i procedure u istražnom postupku; primjerice, policija bi imala ovlaštenje da pretrese vrši bez sudskih naloga.

Prijedlog zakona izazvao je žustre reakcije. Političke organizacije i organizacije za zaštitu ljudskih prava te veliki dio javnosti ustali su protiv prijedloga zakona, navodeći da predstavlja izravnu prijetnju političkim, religijskim i medijskim slobodama. Zakonu se prigovaralo da će vlasti od sada imati temelj za zabranu organizacija i skupina koje su već zabranjene u "kontinentalnoj" Kini (što bi pogodilo i neke vjerske organizacije, ali i medije, sindikate i organizacije za zaštitu ljudskih prava), da će vlasti svakoga tko izrekne ili objavi kritičko mišljenje moći optužiti i osuditi za "poticanje na protuustavna djela", da će vlasti isto tako svakoga tko razobličiti nezakonite postupke vlasti moći optužiti i osuditi za "krađu državnih tajni", itd. Vlasti su odgovarale da novi zakon neće ugroziti temeljna prava građana te da su definicije kaznenih djela koje zakon sadrži jednake onima u drugim demokratskim državama. Značajan dio javnosti ove argumente nije prihvatio te su građani u velikim demonstracijama, najvećima otkako je Hong Kong predan Kini, opetovano tražili da se donošenje zakona obustavi. To je dovelo ne samo do toga da su vlasti barem privremeno odustale od nastavka usvajanja *Članka 23.* nego i do ozbiljne političke krize.

Hongkonški slučaj u mnogim se aspektima razlikuje od američkoga. Ponajprije, radi se o zemlji u kojoj demokratski standardi nisu bili visoki ni u vrijeme dok je teritorij bio britanska kolonija. S druge strane, političke

teme, a slijedom toga i pitanja o pravima i slobodama građana, ovdje nikad nisu bila pretpostavljena gospodarskim interesima - poduzetništvo i bogaćenje bili su uvijek na prvome mjestu. Pa ipak, usprkos nedostatku tradicije sloboda i tradicionalne ravnodušnosti javnosti spram tih pitanja, u hongkonškom se slučaju očito radilo o tome da građani ugroze ne percipiraju dovoljno velikima i ozbiljnima te da smatraju da one ne legitimiraju ograničavanje prava i sloboda.

2.3. Tipovi režima prema srazmjeru sigurnosti i prava i sloboda

Odnos između sigurnosti i prava i sloboda može poslužiti i kao temelj za razlikovanje nekoliko tipova režima (Slika 1.).

Sigurnost	Visoka razina	Stabilni autoritarni, diktatorski ili totalitarni režim	Stabilna demokracija
	Niska razina	Bezvlađe, građanski rat, socijetalni kolaps i tsl.	Nestabilna demokracija (legitimacijski problemi, neodgovarajući odgovor na ugroze i tsl.)
		Niska razina	Visoka razina
		Prava i sloboda građana	

Slika 1. Tipovi režima prema odnosu razine sigurnosti i prava i sloboda građana

Društvo s niskom razinom sigurnosti i niskom razinom prava i sloboda nalazi se zapravo u predgručnom stanju u kojem ni najtemeljnije socijetalne i političke

funkcije nisu zaživjele; takvo stanje zatičemo u društvima koja su doživjela kolaps državnih i društvenih institucija, primjerice u uvjetima unutarnjeg, odnosno građanskog rata* i ono manje ili više odgovara Hobbesovom prirodnom stanju. Radi se o disfunkcionalnim društvima u kojima je raniji društveni ugovor izgubio važnje i više se ne poštuje. Tu se pojedinci i društvene skupine (obitelji, sela, četvrti, pripadnici neke etničke zajednice) moraju sami skrbiti za svoju sigurnost te ona ovisi samo o njihovim sposobnostima i spretnosti budući da ne postoji država, odnosno institucija koja bi im to jamčila. Slijedom toga ne poštuju se ni prava ni slobode nego ih svatko mora osigurati sam za sebe. Slom političkog sustava povlači za sobom kolaps pravnog sustava, o ovaj opet povlači za sobom urušavanje gospodarstva. Ilustrativni primjeri ovakvog društva u devedesetim godinama 20. stoljeća bili su Ruanda, Somalija i Bosna i Hercegovina, a u prvim godinama 21. stoljeća Solomonski otoci, Kongo, Liberija, ali i Irak u tjednima nakon sloma režima Saddama Husseina 2003. godine kad angloameričke okupacijske trupe nisu uspjele osigurati sigurnost te su zaredale pljačke, razbojstva i umorstva. Društva u takvom anarhičnom stanju u pravilu trebaju izvanjsku pomoć koja se pruža obično u vidu mirovnih i humanitarnih misija, koje ponajprije nastoje uvesti sigurnost a onda pokrenuti proces ponovne uspostave temeljnih društvenih funkcija (poznato i pod engleskim nazivom *nation-building*, "izgradnja nacije").

Društvo s niskom razinom sigurnosti i visokom razinom prava i sloboda je ono u kojem je društveni ugovor doduše na snazi, ali zbog neke ugroze na koju država ne može ili ne zna odgovoriti razina sigurnosti pada ispod zajamčene i očekivane razine. Pri tome se može raditi i o unutarnjim ugrozama (npr. jakom utjecaju organizira-

nog kriminala na život zajednice ili njenih dijelova, pobunama i tsl.), ali i o vanjskim ugrozama (npr. agresija druge države) pri čemu snage sigurnosti nisu kadre održati sigurnost. U tu skupinu spadaju i društva u kojima se iz političkih razloga sigurnost ne jamči svim državljanima. Primjeri takvih društava su Njemačka u vrijeme Weimarske republike kad država nije bila u stanju obuzdati političko nasilje, Rusija u ranim devedesetim godinama i Kolumbija u posljednjih nekoliko decenija, gdje vlasti nisu mogle suzbiti utjecaj mafije odnosno narkomafije, zatim Norveška, Francuska, Nizozemska i druge zemlje u vrijeme napada Njemačke u 2. svjetskom ratu kad vlade nisu uspjele obraniti zemlju nego su je predale okupatorima s drastičnim posljedicama po građane, te naposljetku nacistička Njemačka u kojoj su progonjeni pripadnici nižih rasa, bez obzira na svoje državljanstvo i zasluge za državu. U tu skupinu donekle spada i Izrael u doba intifade kada država nije bila kadra jamčiti sigurnost građanima koji su masovno ginuli u terorističkim napadima (ova je klasifikacija uvjetna jer Židovi imaju prava i slobode ali nemaju sigurnost, dočim Palestinci nemaju ni jedno ni drugo). U većini slučajeva takva društva imaju neki problem legitimiteta.

Primjeri društava u kojima je sigurnost na visokoj a prava i slobode na niskoj razini jesu autokratsko ili totalitarno društvo. Neka vrsta društvenog ugovora postoji, ali on može biti u manjoj ili većoj mjeri oktroiran od vladajuće elite, pa je stoga njegov legitimitet upitan. U nekim slučajevima takav je režim posve legitiman ukoliko građani ocjenjuju da im sigurnost više znači od prava i sloboda; dakako, takva "ocjena" može biti nametnuta indoktrinacijom i drugim manipulacijama, ali može biti i racionalna (isto tako, građani mogu s punim uvjerenjem slijediti nekog karizmatskog vođu). Autoritarni i totalitarni

režimi u načelu mnogo polažu na ostvarivanje sigurnosti znajući da je problem njihova legitimiteta stvaran i da svakog časa može dovesti do otkazivanja postojećeg društvenog ugovora od strane građana i do promjene režima. Takvi režimi zato s pravom ističu problem sigurnosti kao dominantan te se uvijek prikazuju kao ugroženi od mnogih i opasnih neprijatelja, kako zbog straha od promjena koje su uvijek realna mogućnost, tako i zato da bi sigurnost koju pružaju bila cijenjena od građana kao povlastica koju bi mogli izgubiti s promjenom političkog sustava. U takvim društvima sigurnosne institucije države su jake, brojne, imaju velike ovlasti i nisu pod kontrolom nikoga osim samih vlastodržaca. Budući da u takvim uvjetima vrlo često dolazi i do najgrubljih kršenja ljudskih prava, na kraju se postavlja pitanje može li se govoriti o visokom stupnju sigurnosti ako ona nije zajamčena svim građanima (npr. i nenasilnim političkim protivnicima režima). Primjeri takvih društava su komunističke zemlje ili zemlje s jednostranačkim odnosno bezstranačkim političkim sustavom (npr. vojni režimi). U nekim se slučajevima radi o vlastima koje imaju vrlo visok stupanj stvarnog legitimiteta kod građana jer javnost uviđa da je alternativa nestabilnost i nesigurnost. Za ovo kao primjer može poslužiti današnja Kina u kojoj je autoritarna komunistička vlast napustila svoju staru ideologijsku legitimaciju (stranka naime podupire razvoj kapitalizma), ali je održavanjem stabilnosti i sigurnosti stekla novi.

Stabilna demokracija je društvo u kojem visoki stupanj sigurnosti prati i visoki stupanj prava i sloboda za sve pripadnike zajednice. To je društvo u kojem država u uvjetima poštovanja društvenog ugovora i bez većih ograničavanja sloboda i prava građana postiže odgovarajući stupanj sigurnosti zajednice. Sigurnosni aparat je adekvatno ustrojen, ima dostatne ovlasti te je pod kon-

trolom političkih predstavnika građana i drugih tijela i može se učinkovito oduprijeti vanjskim i unutarnjim ugrozama sigurnosti društva u cjelini. Pojačaju li se ili umnože ugroze, država može ograničiti i pa i suspendirati određena prava; no, dokle god se to događa uz suglasnost i s pristankom građana i dok god vlast zadržava legitimitet, može se smatrati da su prava i slobode, bez obzira na ograničenja, i dalje na visokoj razini budući da sami građani smatraju da radi sigurnosti zajednice - a slijedom toga i svoje sigurnosti - moraju nešto i žrtvovati. Kao primjer nam može poslužiti Velika Britanija u doba 2. svjetskog rata kad je u zemlji, između ostalog, uvedena radna obveza prema kojoj je država građane mogla rasporediti na rad ondje gdje je to potrebno; premda se radilo o suspenziji jedne od temeljnih sloboda građana - da izabire zanimanje i način svog uzdržavanja - mjera je bila prihvaćena i legitimna, te se stoga ne može smatrati da su u tom slučaju prava i slobode smanjene do te mjere da dovedu u pitanju temeljne postavke društvenog ugovora i da je zemlja prešla u kategoriju onih s visokom sigurnošću i niskom razinom prava i sloboda.

3. DRUŠTVENE VREDNOTE I NACIONALNI INTERESI

3.1. Društvene vrednote i norme i razlike među društvima

Sva društva nije moguće bez ostatka svrstati u jednu od navedene četiri kategorije, ponajprije stoga što mnoga društva predstavljaju neki od prijelaznih ili "miješanih" oblika. S druge strane, ne postoji univerzalni popis prava i sloboda koji bi vrijedio za sva društva, pa se društva,

osobito ona iz različitih kultura i s tradicijama različitima od naše, ne mogu uspoređivati po tome koje od tih prava i sloboda i u kojem stupnju građani imaju a koja ne. Primjerice, individualizam, odnosno shvaćanje da pojedinac na neki način "prethodi" zajednici, inače duboko ukorijenjeno u zapadnoj kulturi, nije udomaćeno u azijskim ili islamskim društvima, čak i ako su u pitanju industrijski razvijene zemlje (npr. Singapur); svrstavanje takvih zemalja u "autoritarni" tip stoga je neutemeljeno. Svako društvo treba ocjenjivati prema njegovim vlastitim prihvaćenim i važećim mjerilima. Ta mjerila pak mogu se prepoznati u vrednotama, normama i ciljevima, specifičnim za različitih društava.

Temeljne razlike među društvima potječu, naime, iz razlika u društvenim *vrednotama**, odnosno shvaćanjima njihovih članova o tome što je poželjno i nepoželjno, ispravno i neispravno, dobro i loše ili, jednostavno, što je u određenom društvu ili kulturi bitno i važno. Premda su vrednote prilično apstraktne ideje, razlike među društvima mogu u tom pogledu biti vrlo značajne i odnositi se na vrlo konkretne odnose. Primjerice, u društvima koja ne poznaju i ne prihvaćaju ideju napretka nego sva događanja smatraju stalnim obnavljanjem jednog te istog i od pamtivijeka fiksiranog poretka stvari, nezamisliva je trgovina kao djelatnost koja razlikama u cijeni ostvaruje viškove kao pretpostavku novih viškova; slijedom takvih shvaćanja, ne mogu se u njima razviti ni značajnije razlike među njihovim članovima. Postoje društva koja smatraju da su prirodni resursi ljudima na neograničenom raspolaganju, pa se u njima razvija masovna eksploatacija tih resursa; u drugima, pak, koja slijedom svojih tradicija žive i neživu prirodu smatraju bićima koja imaju pravo na neuznemireni opstanak, razvoj industrije je nemoguć, bez obzira na to što se

može raditi o zemljama s iznimno bogatim prirodnim resursima. Društvo možemo stoga definirati kao ljudsku zajednicu koja je na prvom mjestu određena time da njeni članovi dijele iste vrednote kojima su predani i da te vrednote određuju temeljni oblik, ustroj, ciljeve i način funkcioniranja društva. Vrednote predstavljaju središnji sadržaj pojedine kulture, a sustavniji izraz imaju u religiji, ideologiji i drugim načinima izražavanja svjetonazora.

U različitim društvima isto tako postoje i različite norme, naime suglasnost o očekivanom ponašanju njegovih članova u određenim situacijama. Za razliku od vrednota, norme su daleko konkretnije i predstavljaju zapravo propise o tome što se smije, što se ne smije i što se mora učiniti; prekršaj norme obično za sobom povlači sankcije. Na razini normi razlike među društvima su mnogo upečatljivije i prepoznatljivije; u zapadnom društvu poligamija ili poliandrija nisu prihvaćene dok su u ostatku svijeta vrlo česte, jednako kao što se podrigivanje nakon jela na Zapadu smatra krajnje prostačkim dok to u Japanu predstavlja uljudni i društvenom etiketom zahtijevani način davanja komplimenta onome tko je skuhao hranu.

Društva se jednako tako oštro razlikuju i po ciljevima. Vrednote daju okvir unutar kojeg se postavljaju ciljevi, a oni pak uvjetuju konkretne postupke, odnosno politiku njihova ostvarivanja. Društva koja ovosvjetska materijalna dobra pretpostavljaju ostalima, više će se angažirati u otkrićima, istraživanjima i svakovrsnim djelatnostima usmjerenim prema poboljšanju uvjeta života; u njihovom obrazovnom sustavu veći naglasak bit će stavljen na praktične vještine. Da bi ostvarila svoje tako postavljene ciljeve, takva će društva razvijati trgovinu s drugima ili pak kretati u osvajanja i pokoravanja drugih društava ili

teritorija. Druga će društva, manje zainteresirana za materijalna dobra, biti zadovoljna s onim što već na tom polju imaju i živjet će u smirenoj samodovoljnosti, pa čak i u ravnodušnoj izolaciji. Povijesni procesi mogu se razumjeti kao procesi ostvarivanja ciljeva društava.

Važnost vrednota kao okvira za postavljanje ciljeva i način njihova ostvarivanja, a onda i na tijek povijesti, ne smije se podcjenjivati. To se osobito vidi u tome što svaka promjena vrednota automatski mijenja ciljeve. Nakon što su početkom 15. stoljeća, nekoliko decenija prije početka portugalskih i španjolskih istraživanja, kineski moreplovci na prekoceanskim brodovima naoružanim velikim željeznim topovima preplovili Indijski ocean i počeli uspostavljati trgovačke i političke veze s Afrikom i Arabijom, mandarinska birokracija, uplašena da bi to moglo dovesti do sloma tradicionalnih vrednota prema kojima temeljni cilj društva mora biti ostvarivanje stanja što sličnijeg velikoj i slavnoj prošlosti, zabranila je istraživanja i pomorsku trgovinu, odredila uništavanje brodova s više od dva jarbola, obustavila uporabu papirnatog novca te zapustila znanstvena istraživanja i lijevanje željeza koje je u Kini cvalo još od 10. stoljeća. Da nije došlo do te dramatične preorijentacije vrednota, novovjekovna povijest i današnji razmještaj i hijerarhija svjetskih političkih, financijskih i tehnologijskih središta bili bi posve drugačiji. Isto tako, kad se danas promatraju planetarna politička, gospodarska i vojna aktivnost i nazočnost SAD-a, gotovo se nevjerovatnim doima da je još 1892. godine list *New York Herald* ozbiljno predlagao ukidanje američkog ministarstva vanjskih poslova s obrazloženjem da su prekomorska pitanja nebitna. Obrat od izolacionizma do globalizma svoj korijen ima u reorijentaciji temeljnih vrednota koje su u različitim vremenima oblikovale američko društvo i njegove ciljeve.

Vrednote i iz njih izvedeni i s njima usklađeni ciljevi predstavljaju dakle ne samo unutarnju bit i smisao svakog pojedinog društva nego su i odlučni čimbenici u oblikovanju povijesnih procesa.

3.2. Društva kao nacije i države

Nakon Francuske revolucije društva se organiziraju u nacije. Premda se društvo i danas plodonosno može istraživati i u "manjim" jedinicama kao što su plemena, kulture i drugi tipovi zajednica, pitanja sigurnosti rješavaju se prvenstveno na razini nacije, odnosno nacionalne države. *Nacija** je društvo koje, osim činjenice da njeni pripadnici dijele određeni sustav vrednota, odlikuje ponajprije to da ustrojava državu, odnosno političku organizaciju koja ima *suverenitet** na određenom teritoriju te da njeno stanovništvo čine građani koji sebe razumiju kao pripadnike dotične nacije.

*Država**, čije je postojanje pretpostavka nacije, višeznačan je pojam. U kontekstu međunarodnog sustava (skupa nacija cijeloga svijeta), "država" je isto što i nacija, naime određeni teritorij, autonomna, odnosno suverena politička organizacija i stanovništvo koje tome pripada. Zbog toga se u engleskome jeziku pojam države gotovo izjednačio s nacijom, pa se članice međunarodnog sustava nazivaju nacijama-državama (*nation-states*). Međutim, ako je promatramo unutar nacije, "država" je centralizirana politička vlast na koju su građani društvenim ugovorom prenijeli određene funkcije, zajedno s aparatom koji osigurava izvršavanje tih funkcija. Država u ovom smislu uključuje različita tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, jednako kao niz drugih upravnih i izvršnih agencija čiji su autoritet i djelovanje propisani zakonima a koji služe reguliranju

aspekata života u nacionalnoj zajednici. Država se odlikuje time što ima monopole na neka djelovanja; premda u različitim državama broj i opseg tih monopola može biti različit (neke države, primjerice socijalističke, imaju monopol na vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju, neke samo nad nekim ključnim infrastrukturnim sustavima kao što su željeznice ili specijalne banke), svim je državama zajednički monopol na uporabu sile. Važno je i ovdje opetovano upozoriti da odnos države i građana nije lišen uzajamnosti, što treba naročito istaći kad je riječ o monopolu na uporabu sile. Kao i kod uzimanja poreza, za koji se država obvezuje da će ga iskoristiti za one funkcije koje su građani na nju prenijeli i za one potrebe koje građani sami ne mogu organizirati niti izravno financirati, tako je i kod uporabe sile - država je obvezana da silu koristi samo za to da suzbije njeno korištenje od strane onih koji za to nisu ovlašteni i čije bi korištenje sile bilo protivno društvenom ugovoru i zapravo samim time odvelo zajednicu u propast. Drugim riječima, država, barem u liberalno-demokratskoj tradiciji, nije vlast nad nacijom, odnosno građanima, nego je zapravo servis njihovih interesa koje sami ne mogu zadovoljiti ili sprovesti. Višeznačnost pojma "država" ogleda se i u sigurnosnoj terminologiji³.

3.3. Nacionalni interesi

Jednako kao pojedinci, i nacije imaju svoje ciljeve. Svaka nacija želi opstati, sačuvati svoju bit i svoj temeljni ustroj i oblik, te postići i zadržati sve ono što smatra za sebe dobrim, povoljnim i poželjnim. Ono što nacija u tom smislu želi ostvariti na unutarnjem planu naziva se *javni interes**, a na međunarodnom planu *nacionalni interes**. Kao što smo već istakli, interesi se oblikuju temeljem vrednota, odnosno onoga što nacija cijeni kao

poželjno i dobro; no, za razliku od vrednota koje predstavljaju razmjerno apstraktne regulativne ideje, interesi pretpostavljaju konkretne načine i sredstva njihova ostvarivanja. Zbog toga ostvarivanje interesa mora biti uobičajeno u *strategije**, odnosno koherentne zamisli u kojima se interesni ciljevi moraju uskladiti s raspoloživim sredstvima za njihovo ostvarivanje i postojećim okolnostima. Nakon što su formulirani i nakon što su zacrtani načini njihova ostvarivanja, interesi postaju predmet političke djelatnosti države.

Nacionalni se interesi obično dijele na vitalne i sekundarne. Vitalni su interesi oni bez čijeg ostvarenja nacija dolazi u opasnost da propadne ili da se protiv svoje volje bitno izmijeni; oni stoga obuhvaćaju sigurnost opstanka nacije, gospodarsku održivost te političku suverenost koja pak uključuje ne samo neosporavanu vlast nad teritorijem nego i slobodu neovisnog djelovanja u okviru međunarodnog sustava. U vitalne interese spada očuvanje i ostvarenje vrednota koje predstavljaju bit i razlog postojanja nacionalne zajednice. Sekundarni interesi su

3 U području sigurnosti višesmislenost izraza "država" nalazi svoj izraz u razlikovanju izraza "državna sigurnost" od "izraza nacionalna sigurnost". Budući da sve države nisu liberalno-demokratske u tom smislu da je odnos građana i države kao vlasti određen uzajamnošću i definiran društvenim ugovorom koji obvezuje i državu da jamči sigurnost i štiti prava i slobode građana, nego se u autokratskim i totalitarnim političkim sustavima država pojavljuje kao vlast koja ima suverenitet i nad građanima, izraz "državna sigurnost" koristio se za označavanje sigurnosti države kao takve vlasti nad građanima i u odnosu na prijetnje koje bi takvu njenu poziciju mogle dovesti u pitanje, bez obzira radilo se o vanjskim ili unutarnjim ugrozama. Stoga u takvim sustavima organizacije i djelatnosti nacionalne sigurnosti imaju naziv "državna sigurnost" (Služba državne sigurnosti u bivšoj socijalističkoj Jugoslaviji, Staatssicherheit ili skraćeno Stasi u bivšem DDR-u, itd.). Budući da je izraz "državna sigurnost" negativno konotiran, danas ga i nedemokratski sustavi nastoje izbjeći i radije koriste izraz "nacionalna sigurnost".

oni bez čijeg ostvarivanja nacija može opstati i biti uspješna, ali ne može u potpunosti ostvariti svoje svrhe, te oni interesi koji neizravno pridonose boljitku zajednice. Vitalni interesi ostvaruju se po svaku cijenu i o njima mora postojati konsenzus unutar nacije, dočim su sekundarni interesi podložni kompromisima, ne samo u procesu njihova definiranja unutar političkih institucija nacije, nego i u odnosu spram drugih aktera međunarodnog sustava. Drugim riječima, dok sekundarni interesi ovise o situaciji i postojećim prilikama te se mogu mijenjati ovisno i o tome koja je politička opcija trenutno na vlasti, vitalni interesi su u načelu stalni i nepromjenjivi te ne ovise o promjenama vlasti. Vitalni je interes svake nacije da njeni susjedi ne razvijaju agresivnu politiku, dočim je poštovanje ljudskih prava u dalekim zemljama od sekundarnog interesa, jednako kao i pojava piratstva za zemlje čiji trgovački putovi ne prolaze opasnim područjima.

Važno je istaći da neki javni interesi mogu biti odlučni za postizanje nacionalnih interesa. Ukoliko je npr. vitalni nacionalni interes Hrvatske da se uključi u svjetske gospodarske tokove, dakle da ostvari različite oblike gospodarske suradnje s drugim nacijama, kao što je ulazak u gospodarske asocijacije ili privlačenje stranih investicija, onda njen javni interes mora biti iskorjenjivanje korupcije i učinkovitost pravosuđa, budući da su to preduvjeti bez kojih se ovaj vitalni nacionalni interes ne može ostvariti.

Od mnogih drugih podjela nacionalnih interesa (opći/specifični, trajni/kratkoročni) navest ćemo samo još onu na komplementarne i konfliktne. Interesi su komplementarni ukoliko i neka druga članica međunarodnog sustava ili više njih imaju jednake ili slične interese, a konfliktni ukoliko se druga članica ili članice izravno

suprotstavljaju tim interesima. U suvremenom svijetu neki interesi koji su ranije bili konfliktni postali su komplementarni jer politika i gospodarstvo sve više gube značaj igre nultog zbroja, naime odnosa među akterima gdje je dobitak jednoga moguć samo na uštrb drugoga; danas se, primjerice, gospodarski uspon neke nacije ne smatra gubitkom za druge kako je bilo još u 19. i osobito ranijim stoljećima, nego okolnošću povoljnom za ostvarivanje nacionalnih interesa drugih zemalja. Globalizacija u gospodarstvu, pobjeda kapitalističke i liberalno-demokratske političke opcije u svjetskim razmjerima kao i višestruko povezivanje nacija u različite svjetske i regionalne organizacije umnožili su komplementarne interese, ali ne samo da nisu ukinuli konfliktnu, nego ih ponekad i generiraju. Višestruko povezivanje tako dovodi do toga da je jedan te isti nacionalni interes, primjerice povezivanje s drugim zemljama radi ostvarivanja sigurnosti i gospodarskog prosperiteta, komplementaran u odnosu na jedan tip povezivanja i konfliktnu u odnosu na drugi. Hrvatska i druge tranzicijske zemlje bile su tako u proljeće 2003. godine stavljene pred dilemu: potpisati ugovor sa SAD o neizručivanju američkog osoblja Međunarodnom sudu, o čemu ovisi pristup NATO-u kao sigurnosnom interesu ili poslušati tome suprotnu instrukciju Europske zajednice, o kojoj ovisi ostvarenje vitalnih gospodarskih interesa tih zemalja.

Premda može izgledati da su nacionalni interesi, osobito vitalni, posve jasni i da ih svaka nacija može lako odrediti, odnosno prepoznati, povijest je puna primjera da su političke elite, nerijetko poduprte mišljenjem nacionalne javnosti, temeljem krivih procjena pogrešno definirale vitalne interese i naciju izložile opasnostima, štetama pa i katastrofama. Jedan od primjera takvih kolosalnih pogrešaka je ekspanzionistička politika u vri-

jeme vladavine nacionalsocijalista u Njemačkoj. Hitler je dokazivao da se razvitak nacije ne može ostvariti u okviru postojećih granica nacionalnog teritorija te da se Njemačka mora - a zahvaljujući niskoj civilizacijskoj razini tamošnjeg stanovništva koje neće biti kadro pružiti otpor - i može proširiti na područja prema istoku te je 1941. godine napao Sovjetski Savez; osim milijuna mrtvih, razrušene i okupirane Njemačke te izostanka svake koristi od tog poduhvata, posljedice su uključivale i širenje sovjetskog sustava na velike dijelove Europe, uključujući i gotovo polovicu Njemačke. Iako su demokratske zemlje, zbog složenih procedura donošenja odluka koje uključuju više institucija i postojanja niza kontrolnih mehanizama (npr. neovisni mediji), manje sklone pogreškama u identifikaciji nacionalnih interesa, ni one nisu imune od krivih procjena i zaključaka.

Vitalni nacionalni interesi mogu biti na području vojnih prijetnji i drugih prijetnji nasiljem (npr. terorizam), ali i mnogih drugih, kao što su gospodarski i politički odnosi, zdravlje i očuvanje okoliša. Svojedobna odluka Iraka da dolar kao obračunsku valutu u trgovini naftom zamijeni eurom za SAD je postala pitanje od vitalnog nacionalnog interesa jer bi periferna uloga dolara u svjetskoj trgovini naftom izazvala niz iznimno nepovoljnih posljedica za financijsku moć i značajno bi smanjila utjecaj te supersile na svjetsko gospodarstvo, a preko toga i na političke odnose u svijetu.

3.4. Moć i njena uporaba

Nacionalni interesi, osobito oni vitalni, nemaju mnogo zajedničkog s moralom ili etičkim principima, a to proizlazi iz same njihove naravi, odnosno činjenice da se tiču samog opstanka zajednice oko čega, naravno, ne

može biti ni pogađanja ni polovičnih rješenja. Krajnji bi cinici kazali da pojedinac mora biti moralan jer ima besmrtnu dušu koja će živjeti i u onostranosti i tamo odgovarati za svoja ovosvjetska djela; država nije čovjek pa nema besmrtnu dušu i ovaj je svijet jedino mjesto gdje ona može ostvariti svoje ciljeve i gdje se njena djela prosuđuju - što god učinila, neće ni u raj ni u pakao, a jedini kriterij prosudbe njezina djelovanja jest je li u svojim akcijama bila uspješna ili nije.

Da bi opstale i osigurale pogodne uvjete svog razvoja, odnosno da bi ostvarile svoje vitalne interese, nacije moraju imati moć. Bez moći ni najbolje namjere ne znače ništa i svatko ih može osujetiti. Moć ili sposobnost ostvarivanja ciljeva i interesa nije međutim samo pretpostavka, odnosno sredstvo za ostvarivanje nacionalnih interesa, nego je i jedan od najvažnijih nacionalnih interesa upravo zato što se nijedan interes bez moći ne može ostvariti. Nacije moraju akumulirati moć i biti spremne koristiti je u svojem interesu. Akcije iza kojih ne stoje realna moć i spremnost na njenu uporabu unaprijed su osuđene na neuspjeh. Budući da je svijet poprište preklapanja i sukobljavanja interesa mnoštva nacija koje imaju različite moći, mora ga se osim kao regulirani međunarodni sustav gledati i realpolitički, odnosno sa stajališta shvaćanja koje odnose među državama gleda kao odnose moći.

Moć jedne zemlje sastoji se od mnogo komponenata; sastoji se od umješnog korištenja prirodnih (npr. resursi, zemljopisni položaj) i, što je važnije, socijalnih resursa. Prva komponenta je kvantiteta i kvaliteta ljudstva: zemlje s brojnim stanovništvom no koje je školovano, sposobno, zdravo i homogeno u smislu osjećaja pripadnosti naciji te koje značajnim dijelom pripada srednjoj

klasi i otvoreno je za inovacije, moćnije su od zemalja s malobrojnima, neukim, na tradiciju orijentiranim, neinformiranim i razjedinjenim stanovništvom koje živi u lošim socijalnim, stambenim i higijenskim uvjetima i u kojem, uz tanki sloj bogataša, većina živi u siromaštvu. Druga komponenta je postojanje stabilnih, prihvaćenih i cijeu njenih državnih, političkih i drugih institucija koje imaju čvrsti letigitimitet i djeluju sukladno prihvaćenim načelima tako da omogućavaju, između ostalog, izražavanje različitih mišljenja i interesa i time sprječavaju razvoj većih društvenih napetosti. Na trećem mjestu je gospodarska moć zemlje; i ovdje vrijedi da je više bolje: što zemlja stvara više tehnološki zahtjevnijih ili za svjetsko gospodarsko ključnih proizvoda, što ima više slobodnog kapitala i što joj je valuta jača, to je zemlja moćnija. Vojna moć doduše u nekim situacijama može biti odlučan čimbenik, ali ipak dolazi na posljednje mjesto ne samo zato što je njena uporaba danas rijetka i zapravo iznimna, nego i zato što zemlje koje su moćne u pogledu stanovništva, gospodarstva i drugih resursa mogu razmjerno lako i brzo stvoriti i vojnu moć, a mogu i lako sklapati savezništva i koristiti tuđu vojnu moć⁴. Kao jedna

4 Sve parametre kojima bi se mogla izračunati relativna moć neke zemlje, bez obzira na to što je većina njih numerički izraziva (broj stanovnika, postotak obrazovanog stanovništva, GDP, produktivnost, trgovačka bilanca, broj vojnika i tenkova, itd.), zbog njihova velika broja i metodologijski teško ostvarive sumjerljivosti teško je agregatno izraziti. U istraživanjima o neuspješnim zemljama CIA je kao razmjerno najsigurniji prediktor nacionalnog kolapsa identificirala razinu smrtnosti dojenčadi: što je ovaj indikator viši, veća je vjerojatnost da će zemlja završiti u rasulu i sukobima. Naime, smrtnost dojenčadi sabire i reflektira različite parametre stanja gospodarstva i društva kao što je opće stanje ekonomije zajedno s poljoprivredom i trgovinom, zdravstveni standard, standard prehrane ali i položaj žene u društvu itd.; ovaj parametar na neki način "mjeri" i samopouzdanje, odnosno raspoloženje i polet nacije: ljudi koji mogu očekivati da će pokopati svoju djecu ne mogu imati vjere u budućnost. Dakako, ni ovaj prediktor nije posve siguran (npr. nije mogao poslužiti za predviđanje kolapsa bivše Jugoslavije).

od ilustracija ove potonje situacije može poslužiti Zapadna Europa, a osobito zapadna Njemačka, koja je u vrijeme hladnoga rata bila istovremeno gospodarski div i vojni patuljak, ali se zbog toga nije izvirgavala većim rizicima nego inače zahvaljujući savezništvu s SAD-om koji je svojom vojnom moći jamčio sigurnost ovog dijela kontinenta.

Međutim, sama moć, a osobito vojna, danas nije jedini čimbenik koji određuje interakcije među nacijama; u protivnom bi slučaju moćnije zemlje pokorile one manje moćne dok na kraju ne bi slobodnom ostala samo jedna, ona najmoćnija. Mnogo je razloga zašto je tome tako, ali nijedan nema veze s moralnim načelima. Ponajprije, imperijalističke tendencije, čak i ako su potkrijepljene dostatnom početnom moći, izazivaju otpor drugih zemalja koje se organiziraju u obrambene saveze koji onda umnožavaju moć svake pojedine od njih; imperijalistička država ubrzo postaje odviše rastegnuta i njena se moć rasplinjava. Drugi jednako ozbiljan razlog zašto moćnije zemlje ne nastoje vojno pokoriti one manje moćne jest u tome što od pokorene nacije ima mnogo manje koristi nego od one s kojom se surađuje; osiguravanje tržišnih povlastica ili legalno i sporazumno ovladavanje ključnim gospodarskim sektorima druge zemlje, npr. kupnjom njenih banaka ili davanjem uvjetovanih kredita, u pravilu je daleko lukrativnije i od najbespoštednije eksploatacije u uvjetima okupacije.

Da bi učinkovito koristila svoju moć, država mora biti racionalna u odabiru svojih interesa i stjecanju i uporabi moći. Ako država svoje interese definira tako da oni uz nacionalni opstanak uključuju što manje konfliktnih i što više kompatibilnih interesa, uspješnost u njihovu ostvarivanju bit će vrlo izgledna, osobito ako se tome pridruži

odgovarajuća moć. Pri tome valja imati na umu da se, kako smo napomenuli, opstanak neke postojeće nacije (odnosno nacije koja je stekla "međunarodno priznanje") uglavnom ne osporava od drugih nacija, osim u specifičnim i rijetkim slučajevima (npr. teritorijalni sporovi, neriješena pitanja manjina u drugim državama, unutar-nji slom nacije, itd.).

4. ŠTO JE, DAKLE, NACIONALNA SIGURNOST?

4.1. Povijesni kontekst pojma

Pojam "nacionalna sigurnost" mijenja svoj sadržaj i opseg sukladno povijesnim, političkim i geopolitičkim promjenama i okolnostima. Isto tako, njegovo značenje ovisi i o ideologijskim i svjetonazorskim polazištima. Definirajući nacionalnu sigurnost svako pojedino društvo, jednako kao i svaki teoretičar, izražava svoje vrednote, svoje strahove i nade, a sve to uvjetovano je specifičnom situacijom u kojoj se društvo nalazi.

Otkako se pojam pojavio u SAD ranih četrdesetih godina prošlog stoljeća, "nacionalna sigurnost" bila je isprvice shvaćana kao pojam koji obuhvaća funkcije obrane, i to ponajprije vojne, te vanjske politike. Dobro je tome pridodana i obavještajna funkcija, pa je u doba hladnog rata sektor nacionalne sigurnosti bio usmjeren na međunarodne odnose, a na institucionalno-organizacijskoj razini standardno je obuhvaćao oružane snage, obavještajne i protuobavještajne službe te diplomaciju. Premda je to razumijevanje pojma ukazivalo na to da se nacionalna sigurnost prvenstveno shvaća kao obrana od mogućih vanjskih vojnih prijetnji, pri čemu je diplo-

macija trebala osigurati političku prevenciju i savezništva, obavještajne službe uvid u sposobnosti i namjere protivnika, a oružane snage odvrćati napad ili ga, ukoliko sve ostalo zakaže, silom odbiti i pobijediti u ratu, bilo je ipak jasno da se nacije ne plaše samo vojnih napada, nego i niza drugih mogućih nepovoljnih posljedica koje mogu proizaći iz dinamike međunarodnih odnosa, kao što su gubitak utjecaja, gubitak tržišta, stvaranje neprijateljskog okruženja, gubitak slobode ili - a što je za epohu ideologijskih suprotnosti i nadmetanja u vremenu hladnog rata bilo itekako bitno - poraz sustava vrednota. Mogućnost da zapadnim svijetom zavlada komunizam, a u zemljama "socijalističkog lagera" liberalna demokracija i kapitalizam, za elite, ali i značajne dijelove stanovništva na obje strane, bila je jednako zatrašujuća kao nuklearna apokalipsa.

S pobjedom zapadnog "otvorenog društva" u hladnom ratu i nestankom bipolarnog međunarodnog sustava s dvije velesile na svakoj strani koje su imale ogromne nuklearne i konvencionalne vojne kapacitete, smanjena je mogućnost izbijanja velikih ratova među blokovima, ali su se javile nove ugroze i novi tipovi sukoba. Jedna od karakteristika vremena nakon hladnog rata bila je epidemija nemeđudržavnih (građanskih ili unutarnjih) ratova, dakle oružanih sukoba između pojedinih skupina unutar jednog društva⁵. S druge strane, kako pojedine skupine sklone oružanom načinu ostvarivanja interesa sada više nisu mogle računati na potporu bloka suprotnog bloku-sponzoru njihovih neprijatelja, zbog nedostatka financijskih sredstava i krupnije vojne tehnike

⁵ Od 53 veća oružana sukoba u razdoblju 1990.-2000. godine samo tri su bila međudržavna, a ostali su unutarnji koji su se vodili zbog spora oko vlasti ili teritorija unutar jedne države..

(tenkova, zrakoplova, itd.) vođenje klasičnih vojnih operacija postalo nemoguće te se počelo pribjegavati strategijama *asimetričnih sukoba** i taktikama kao što je *terorizam**. Kako oružane snage nisu najpogodnije sredstvo obrane od ovih novih izazova, njihova se uloga počela smanjivati.

Vojske su dodatno izgubile na značenju koje su ranije imale budući da je vrlo česti ishod nemeđudržavnih sukoba postao kolaps države i nacije, pa su oružane snage sve češće preuzimale uloge u mirovnim i humanitarnim operacijama te drugim sličnim *operacijama različitim od rata**. Nestankom blokovske podjele svijeta i stvaranjem novih sigurnosnih struktura koje povezuju sve veći broj zemalja koje dijele iste, demokratske vrednote, oružane snage dobile su i nove zadaće ostvarivanja suradnje među državama članicama organizacija koje danas okupljaju više zemalja nego sve alijanse tijekom cijele povijesti zajedno.

Sve ove okolnosti dovele su do toga da je predstava vojne agresije kao najveće prijetnje i najopasnije ugroze nacije počela blijedjeti. Međutim, sigurnosni problemi nisu nestali, nego su promijenili sadržaj, razmjere i nositelje. U blokovski podijeljenom svijetu svaka od dviju velesila na čelu bloka kontrolirala je svoje saveznike i klijente te njihove akcije usklađivala sa svojim interesima i planovima; posljedica je bila nemogućnost lokalnih iznenađenja. Nasuprot tome, u svijetu bez blokovske kontrole pojavljuju se akteri koji imaju neovisnost djelovanja, što sobom donosi elemente nepredvidljivosti. Isto tako, premda je ukidanjem blokovskih interesnih sfera pristup gotovo svim područjima svijeta postao uglavnom slobodan i bez opasnosti da bi to suprotna velesila mogla smatrati povre-

dom svojih vitalnih interesa, globalizacijski politički i gospodarski procesi na mnogim mjestima nailaze na jaki otpor lokalnog stanovništva, uplašenog mogućnošću gubitka svojeg identiteta, kulture i načina života, riječju: sustava vrednota. Kao što je pokazao slučaj islamskog aktivista Osame Bin Ladena, koji je SAD-u zamjerao vojnu prisutnost u Saudijskoj Arabiji i zbog toga pokrenuo niz terorističkih akcija koje su izazvale dalekosežne posljedice (intervencija u Afganistanu, rat u Iraku, oštre podjele među zapadnim saveznicima i članicama NATO-a, promjene u političkom životu u samom SAD-u itd.), ovi "lokalni" sigurnosni problemi mogu imati iznimno značajne globalne posljedice i reperkusije te potencijal za lančano umnožavanje. Isto tako, u mnogim zemljama dolazi do unutarnjih oružanih sukoba izazvanih pitanjima nacionalnog identiteta koji onda destabiliziraju čitave regije i dovode do sukoba unutar alijansi (primjer raspada bivše Jugoslavije). Drugim riječima, poslije-blokovski svijet nije postao sigurnijim i mirnijim nego samo nepredvidljivijim.

S druge strane, zahvaljujući ubrzanom tehnološkom razvoju i njegovim nerijetko negativnim posljedicama te globalizacijskim procesima koji čine da se događaji na jednom kraju svijeta osjećaju na mnogim mjestima, moderni je svijet postao osjetljiviji i izloženiji mnogim novim prijetnjama. Osim terorizma, koji predstavlja nadomjestak rata, tu su i različite zdravstvene (epidemije) i socijalne (izbjeglice) ugroze kao i cijeli spektar gospodarskih prijetnji koje nastaju kao posljedice kriza i ratova (nedostupnost tržišta i resursa, presijecanje komunikacija, slomovi valuta) kao i tehnoloških rizika. Ne treba zaboraviti ni ekološke probleme, dijelom uzrokovane ljudskim aktivnostima, a dijelom i prirodnim promjenama ("efekt staklenika", klimatska mijena i prob-

lem pitke vode). Sve te ugroze za današnji su svijet jednako opasne, ako ne i opasnije, od klasičnih vojnih napada. Shvaćanje da su ugroze vrlo raznovrsne i da vitalni interesi nacija mogu doći u pitanje iz razloga koji ranije nisu postojali ili im se nije pridavala važnost promijenila je i definiciju pojma nacionalna sigurnost.

4.2. Definicija nacionalne sigurnosti

Imajući u vidu sve navedeno, nacionalnu sigurnost definiramo kratko, ali široko: *nacionalna sigurnost je zaštita vitalnih nacionalnih interesa*. "Zaštitu" ovdje razumijemo istovremeno kao (1) činjenično stanje, (2) osjećaj zaštićenosti, odnosno sigurnosti te (3) kao djelatnosti sustava institucija i organizacija koje obavljaju poslove nacionalne sigurnosti.

Detaljno obrazloženje ove definicije, načina na koji je izvedena i implikacija koje ona uključuje, ovdje zbog pomanjkanja prostora ne možemo dati, pa ćemo se ograničiti samo na neke najvažnije napomene.

Onima kojima se ova definicija može učiniti suviše ukorijenjenom u političkom realizmu, odnosno shvaćanju da jedini cilj političke akcije jest ili da treba biti maksimiranje moći - a što onda implicira da je *pravo jačega* jedino načelo i kriterij politike - može se odgovoriti onime što smo već istakli u diskusiji o nacionalnim interesima, naime da će nacija koja svoje interese postavlja preširoko ili tako da većina njih spada u kategoriju konfliktnih interesa biti izložena većim ugrozama i prijetnjama nego ona koja ih postavlja skromnije i nastoji da što veći njihov broj spada u kategoriju komplementarnih interesa. Kao što pokazuju sudbine svih velikih imperija do sada koji su na kraju redovito propadali jer su im sred-

stva u odnosu na ciljeve s vremenom uvijek postajala nedostatna i jer su dugoročno nailazili na sve brojnije i ogorčenije otpore, interakcija različitih nacionalnih interesa na neki je način autoregulativan mehanizam koji uvijek "kažnjava" one koji su postavili preambiciozne ciljeve, rastegli svoje snage i ušli u prezahtjevne konflikte (u naše doba to se dogodilo Sovjetskom Savezu). Agresiju ili pokušaj uspostave hegemonizma i svjetske dominacije neće spriječiti pozivanje na moralnost, nego realpolitička dijalektika ciljeva, uporabe moći i otpora.

Onima koji nacionalnu sigurnost radije nego pomoću interesa definiraju kao zaštitu temeljnih vrednota društva, što se u odnosu na našu definiciju može doimati "idealističijim" i utemeljenim na moralnim načelima, može se prigovoriti više toga. Ponajprije, društvene vrednote, mada su katkad djelomično navedene i u temeljnim pravnim dokumentima društava (primjerice, *Ustav Republike Hrvatske* ih detaljno i precizno nabraja u svojem članku 3.), ipak predstavljaju apstraktne regulativne ideje čije konkretno ostvarivanje ne slijedi iz njih samih; djelovanje sustava institucija i organizacija nacionalne sigurnosti mora biti međutim vrlo konkretno, kako u svojoj operativnoj izvedbi, tako i s obzirom na pravne propise koji ga uređuju. Pravednost je svakako vrednota koju dijele sva društva, ali je teško reći kako ju je kao takvu moguće zaštititi u svim njenim ostvarivanjima (npr. pravednost roditelja u postupku s djecom). Drugo, već smo istakli da se nacionalni interesi oblikuju temeljem društvenih vrednota i u skladu s njima, tako da su u njima vrednote već sadržane i samo su pretočene u praktičnije zamisli. Treće, društva, premda po definiciji moraju imati vrednote, nisu nužno i nacije; nacija međutim ne može postojati bez društva i njegovih vrednota. Na kraju, ako se definiranjem nacionalne sigurnosti kao zaštite

društvenih vrednota želi istaći da političke elite ne bi smjele postavljati ciljeve koji izlaze izvan okvira prihvaćenih društvenih vrednota, na to se može odgovoriti da to ovisi o političkoj dinamici: ukoliko vlast kao cilj postavi nešto što nije sukladno s prihvaćenim vrednotama, onda će ili doći do vrijednosne preorijentacije ili do pada vlasti; u oba slučaja sustav vrednota i nadalje je legitiman. Uostalom, samo je po sebi razumljivo da je zaštita društvenih vrednota, a preko toga ne samo identiteta nego i smisla pojedinog društva, jedan od najvažnijih vitalnih nacionalnih interesa.

Definicija nacionalne sigurnosti kao zaštite vitalnih nacionalnih interesa ima nekoliko prednosti. Ona ponajprije priznaje činjenicu da u današnjem svijetu postoje iznimno ozbiljne ugroze koje dolaze iz vrlo različitih izvora te da nacionalna sigurnost nije samo zaštita od protivnikovih raketa, nadirućih tenkova i nevidljivih špijuna. Istovremeno, ona je fleksibilna i dopušta uključivanje novih sadržaja koje vrijeme i prilike mogu nametnuti. U tom smislu ona ima bitnu prednost pred starijim definicijama koje su nacionalnu sigurnost razumjele kao djelovanje oružanih snaga, specijaliziranih službi i diplomacije, ograničivši je time na područje međunarodnih odnosa ili vanjske politike, pri čemu je oružana agresija bila jedina ili jedna od vrlo malobrojnih ugroza dovoljno ozbiljnih da pokrenu djelovanje sustava i mehanizama nacionalne sigurnosti. U odnosu na te iste starije definicije, ona, budući da se poziva na nacionalne interese koji se pak temelje u vrednotama, ima prednost i u tome što podrazumijeva i zaštitu društva i njegovih političkih institucija, odnosno društvenog ugovora, a preko toga onda i legitimitet svake u okviru društvenog ugovora izabrane ili imenovane vlasti.

U demokratskom društvu, odnosno tamo gdje država, preuzevši temeljem društvenog ugovora neke ovlasti na sebe, građanima koji zadržavaju određena prava i slobode jamči sigurnost, zajamčena sigurnost obvezno sadrži i ona prava i slobode koje su građani zadržali za sebe. Drugim riječima, predmet nacionalne sigurnosti nije samo sigurnost, odnosno zaštita države pa tek preko toga i sigurnost građana, nego je njen izravni predmet zaštita zadržanih građanskih prava i sloboda: slobode govora, mišljenja, udruživanja, itd. Država je dakle predmet nacionalne sigurnosti samo ako i ukoliko štiti i ta prava i slobode; zbog toga samo legitimna vlast ima pravo biti predmetom nacionalne sigurnosti.

4.3. Opseg pojma nacionalne sigurnosti

Nedostatak definicije nacionalne sigurnosti kao zaštite vitalnih nacionalnih interesa je u tome da ona sama po sebi ne otkriva što pojam nacionalne sigurnosti zapravo sadrži, odnosno što konkretno obuhvaća i na što se odnosi. Zbog toga je potrebno odrediti opseg pojma nacionalne sigurnosti i razgraničiti je od drugih sigurnosnih funkcija društva.

Pojam nacionalne sigurnosti odnosi se na predmete zaštite, odnosno dobra koja se štite ili nastoje postići, ugroze koje prijete tim dobrima, poslove nacionalne sigurnosti, a na onda i na institucije i organizacije koje imaju nadležnosti i odgovornosti u obavljanju tih poslova.

1. *Predmet zaštite.* Dobra koja nacionalna sigurnost štiti-zapravo su deziderati vitalnih nacionalnih interesa:

- opstanak nacije
- teritorijalna cjelovitost

- mir (kao odsustvo rata, kriza i prijetnji ratom)
- nacionalna neovisnost, suverenost u međunarodnom sustavu i sloboda međunarodnog djelovanja
- ustavni i zakonski poredak kao pravni izraz društvenog ugovora i temeljnih društvenih vrednota
- prava i slobode čovjeka i građanina te politička i socijalna prava građana
- primjereni i poželjni gospodarski položaj i razvoj te pristup resursima i komunikacijama
- institucije državne vlasti
- ključne nacionalne institucije i organizacije te rezultati njihova djelovanja (spoznaje, planovi, kritična tehnologijska rješenja itd.) koji predstavljaju tajne odnosno zaštićene podatke
- ključna nacionalna infrastruktura
- okoliš pogodan za zdrav život.

2. *Ugroze nacionalne sigurnosti.* Ugroze ovih dobara mogu, između ostalog, imati sljedeće oblike:

- oružani napad odnosno agresija od strane druge zemlje ili više zemalja
- unutarnja oružana pobuna
- terorizam
- diverzije
- špijunaža
- otmice i uzimanje talaca
- politički motivirano nasilje
- nasilno izdvajanje državnog područja ili pripojenje državnog područja drugoj državi
- nasilna promjena ustavnog i zakonskog poretka ili sprječavanje njihove uspostave, uključujući vojni udar
- izvanjsko tajno nastojanje za ostvarivanje utjecaja na nacionalne političke i gospodarske odnose i tijekove
- pokušaji dovođenja nacije u podređeni položaj ili ovisnost o drugoj zemlji ili međunarodnoj organizaciji
- podrivanje ili slabljenje nacionalne obrambene i vojne moći

- podriivanje ili slabljenje nacionalne gospodarske i financijske moći
- napad na objekte vitalne infrastrukture te javne i zaštićene komunikacijske sustave
- odavanje državnih, službenih ili vojnih tajni
- velike prirodne nepogode te tehničko-tehnološke i ekološke nesreće
- epidemije
- djela koja su zabranjena međunarodnim pravom kao što je trgovina određenim oružjima, drogom i ljudima.

Izvori ovih ugroza mogu biti izvanjski ukoliko potječu iz drugih zemalja, unutarnji ukoliko potječu od građana ili nacionalnih institucija i organizacija, te transnacionalni ukoliko potječu od aktera koji su međunarodno organizirani.

3. *Poslovi nacionalne sigurnosti.* Poslovi nacionalne sigurnosti ostvaruju se na području vanjske politike, unutarnje politike, obrambene politike i međunarodne gospodarske politike, a obuhvaćaju djelovanje državne vlasti, državne uprave i službi u cilju ostvarivanja nacionalne sigurnosti te otkrivanja, suzbijanja i obrane od ugroza nacionalne sigurnosti. Poslovi nacionalne sigurnosti u najužem smislu obuhvaćaju sljedeće djelatnosti:

- vojna obrana, odnosno uporaba oružanih snaga u svrhu ostvarivanja nacionalne sigurnosti oružanom borbom, odvrćanjem te preventivnim i preduhitrujućim djelovanjima oružanih snaga
- sigurnosne operacije protiv nevojnih ugroza (terorizam, nedozvoljena međunarodna trgovina, pokušaji podriivanja nacionalne vojne, gospodarske i financijske moći, ilegalne migracije, itd.)
- civilna obrana i zaštita ključne nacionalne infrastrukture te stanovništva
- javna i tajna diplomacija (bilateralni i multilateralni odnosi)

- obavještajna djelatnost odnosno prikupljanje, raščlanjivanje i distribuciju podataka ključnih za donošenje političkih i drugih odluka nadležnih tijela državne vlasti a koje su vezane uz promicanje i ostvarivanje nacionalne sigurnosti odnosno zaštitu i ostvarivanje nacionalnih interesa
- protuobavještajna djelatnost odnosno zaštita nacionalnih institucija od obavještajnih djelatnosti stranih zemalja
- kriptozastita ključnih informacijskih kanala
- suradnja nacionalnih institucija i organizacija za poslove nacionalne sigurnosti sa stranim i međunarodnim institucijama i organizacijama
- propisivanje zakonskog okvira djelovanja, upravljanje i rukovođenje djelatnostima institucija i organizacija nacionalne sigurnosti te nadzor nad njihovim radom.

U nekim slučajevima poslovi nacionalne sigurnosti uključuju sprječavanje izvršenja i otkrivanje počinitelja kaznenih djela. Do toga može doći i slučajno, a dijelom se radi o tome da su za neka djelovanja koja predstavljaju prijetnju ili ugrozu nacionalne sigurnosti u nacionalnom kaznenom pravu predviđene sankcije. U nekim slučajevima pak poslovi nacionalne sigurnosti uključuju borbu protiv naročito opasnih djela koja su sankcionirana kaznenim zakonom i koja tradicionalno ne ulaze u poslove nacionalne sigurnosti ukoliko svojom težinom, posljedicama, rasprostranjenošću, brojem žrtava ili nekim drugim značajkama ugrožavaju cijelu društvenu zajednicu, njene veće dijelove ili njenu vitalnu infrastrukturu (primjerice, korupcija) ili ako su počinitelji udruženi u zločinačku organizaciju koja djeluje na međunarodnom planu (primjerice, transnacionalni organizirani kriminal). U svim takvim slučajevima organizacije za poslove nacionalne sigurnosti nakon otkrivanja djela prepuštaju daljnji kazneni progon i sudbeni postupak redovnim redarstvenim i sudbenim organima države. U nekim zemljama, kao što je SAD nakon 2001. godine, kazneno gonjenje i postupak za

djela koja predstavljaju ugrozu nacionalne sigurnosti preneseni su dijelom u nadležnost organa izvan redovnog redarstvenog i sudbenog sustava (vojni sudovi, sigurnosne službe); no prema zaključcima Vijeća Europe ovakva se praksa, koja je bila karakteristika totalitarnih režima, ne smatra primjerenom za demokratske zemlje.

Kako smo istakli u našoj ranijoj raspravi, važne čimbenike nacionalne sigurnosti i moći predstavljaju neke značajke kvalitete života stanovništva i stupanj civilizacijskog razvoja nacije. U zemlji u kojoj stanovništvo živi u lošim uvjetima i u kojoj gospodarstvo po produktivnosti i tehnologijskoj razvijenosti zaostaje u odnosu na druge komparabilne zemlje, moć nacije i nacionalna sigurnost bit će oslabljene a zemlja izloženija različitim rizicima i ugrozama. Premda društvena i gospodarska situacija izravno djeluju na nacionalnu sigurnost, institucije i organizacije za poslove nacionalne sigurnosti na to ne mogu izravno utjecati. Međutim, uplitanje tih institucija i organizacija u socijalni i gospodarski život zemlje u demokraciji nije prihvatljivo, budući da to zbog njihove nužne centraliziranosti i podređenosti vrhovima vlasti može dovesti do nepotrebnog i štetnog uplitanja i intervencionizma države; obratna situacija karakteristična je za totalitarne zemlje i političke policije.

Kad se poslovi nacionalne sigurnosti obavljaju u vlastitoj zemlji, njihovo je vođenje uređeno zakonima i drugim propisima (neki od ovih posljednjih mogu biti i tajni), te programskim dokumentima kao što su strategija nacionalne sigurnosti, strategija obrane, vojna strategija, smjernice za rad službi, itd. Kad se poslovi nacionalne sigurnosti obavljaju izvan nacionalnog teritorija, njihov je status velikim dijelom uređen nepisanim pravom, a dijelom i međunarodnim konvencijama. Primjerice,

prema diplomatskim konvencijama vojni izaslanici ne smiju se baviti obavještajnom djelatnošću prema zemlji u kojoj su kao dio diplomatskog osoblja akreditirani, ali takve njihove djelatnosti, ukoliko se drže u određenim granicama, zemlja domaćin uglavnom tolerira ali očekuje recipročnost. U sva veća veleposlanstva raspoređuju se i djelatnici obavještajne službe; neki puta to se čini otvoreno te se voditelja ispostave obavještajne službe u toj funkciji prijavljuje zemlji domaćinu i ona ga prihvaća kao časnika za vezu sa stranom službom i preko njega uspostavlja službenu suradnju sa službom. Ukoliko pak strana obavještajna služba za tajnu suradnju pridobije građanina zemlje domaćina i ova to otkrije, ona će svog građanina kazniti, a stranog obavještajca može prognati, ali se to rijetko čini. Premda diplomatska predstavništva uživaju različite zaštite i privilegije, zemlja domaćin rutinski nastoji nadzirati komunikacijske sustave stranih diplomatskih i drugih poslanstava i predstavništava i razbiti kriptozastitu (šifre) kojom se služe; protiv toga ne pomažu nikakve žalbe nego jedino adekvatna protuobavještajna zaštita.

Iako poslovi nacionalne sigurnosti spadaju u suverena prava međunarodno priznatih država i premda države prema svojim građanima imaju obvezu voditi takvu politiku nacionalne sigurnosti koja jamči njenu vlastitu sigurnost te pri tome koristiti sva sredstva koja su im na raspolaganju, postoje neka stvarna i pravna ograničenja u profiliranju te politike.

Ponajprije, politiku nacionalne sigurnosti države moraju voditi sukladno međunarodnim konvencijama, ugovorima i drugim propisima te temeljem specifičnih obveza koje je država preuzela ugovorima s drugim državama ili pristupom u međunarodne organizacije i

saveze. Država je dužna poduzeti mjere protiv svih djelatnosti koje su zabranjene međunarodnim pravom i konvencijama i u slučajevima kad te djelatnosti njoj samoj izravno ne štete, odnosno kada njena nacionalna sigurnost nije dovedena u pitanje (primjerice, ako se na njenom teritoriju zadržavaju teroristi koji nisu njeni državljani i koji djeluju protiv trećih država ili ako preko nje ilegalni migranti prelaze u treće zemlje). Delikatnija je situacija kada je država obvezna poduzeti neke mjere na koje je obvezuju ugovori ili savezništvo, ali ocjenjuje da bi zbog toga mogla imati izravne štete ili ugroziti svoju nacionalnu sigurnost, odnosno interese. Primjer takva slučaja pružile su 2003. godine Francuska i Njemačka koje nisu podržale odluku SAD i Ujedinjenog Kraljevstva da zbog oružja za masovno uništavanje pokrenu rat protiv Iraka, iako su sve te zemlje članice NATO-a, jednog od najčvršćih i najtrajnijih vojno-političkih saveza u povijesti. Neki se puta rješenje problema dvostruke lojalnosti promijenili u vrlo kratkom vremenu: Francuska tako nije ispunila obveze prema Čehoslovačkoj u doba minhenske krize (1938. godine) i njemačke okupacije te zemlje (ožujak 1939. godine), ali je izvršila slične obveze prema Poljskoj ni šest mjeseci kasnije (rujan 1939. godine) i zaratila s Njemačkom.

Jedno od najvažnijih stvarnih ograničenja je u stupnju moći kojom država raspolaže i koja je uvijek relativna u odnosu na moći drugih država: i najmoćnija država je uvijek slabija od ostalih ukoliko se ove udruže (i obratno). S druge strane, politika nacionalne sigurnosti mora voditi računa o međunarodnom pravu i normama međunarodnih odnosa; politika nacionalne sigurnosti koja o tome ne vodi računa, koliko god da se radilo o prizatom pravu nacije na opstanak, neće biti smatrana legitimnom i imat će poteškoće u svom ostvarivanju.

4. Ograničenja u oblikovanju politike nacionalne sigurnosti: priča o dvije države. Na izmišljenom primjeru pokazat ćemo neka od brojnih realnih ograničenja s kojima su suočene države u oblikovanju svoje politike nacionalne sigurnosti.

Neka je država A bogata zemlja s razvijenim gospodarstvom koja je ovladala razvijenim tehnologijama ali ima malobrojno stanovništvo; njoj susjedna država B ima daleko brojnije stanovništvo ali po gospodarskoj i tehnologijskoj razvijenosti zaostaje za državom B. Država B dulje vrijeme pokazuje želju da državi A oduzme dio teritorija, navodeći neki motiv uobičajen u međunarodnim odnosima (postojanje obespravljenе manjine, "povijesna prava" na teritorij ili slično). Država A, koja je decenijima masivno investirala u gospodarski, socijalni i znanstveni razvoj, ima male ali razmjerno moderno opremljene oružane snage koje, međutim, nisu dostatne da je obrane od agresivnog susjeda države B koja pak raspolaže velikim oružanim snagama koje počivaju na općoj vojnoj obvezi i mnogobrojnoj vojnoj tehnici, premda za jednu do dvije generacije starijoj.

Država A nalazi se sada u dilemi kakvu politiku nacionalne sigurnosti odabrati. Dilema je otežana time što njeni politički saveznici nisu kadri (udaljenost, nedovoljne snage) ili nisu voljni (interesi, strah ili obziri spram države B) izravno joj vojno pomoći te se ograničavaju samo na verbalne osude politike države B, pa država A shvaća da je prepuštena sebi samoj. Država A zna da ne može čekati da je država B napadne i tek se onda nastojati obraniti; izgledi za obranu zemlje od brojno višestruko nadmoćnijeg neprijatelja nisu najblistaviji, a malobrojno stanovništvo ne omogućava stvaranje velikih konvencionalnih snaga koje bi mogle parirati vojsci

države B. Računica osim toga pokazuje da sve ako bi obrana države A na kraju i bila uspješna, žrtve i razaranja bile bi nepodnošljive i daljnji bi razvoj nacije došao u pitanje. Država A stoga razmatra dva scenarija. Jedan predviđa preduhitrujući udar na državu B prije nego ova bude vojno spremna - male, brze, dobro opremljene i uvježbane snage države A napast će iznenadno državu B i u kratkoj operaciji uništiti ključne instalacije i najopasnije vojne jedinice i tako državi B onemogućiti daljnje vođenje agresivne politike.

Plan je dobar, tehnički izvediv i državi A daje veliku izvjesnost uspjeha. Problem je međutim u tome što će ostvarenje takvog scenarija državu A suočiti s vrlo teškim političkim posljedicama budući da sukladno *Povelji Ujedinjenih naroda* uporaba sile, odnosno pokretanje rata nije legitiman čin. Stoga država A, shvaćajući da bi pokretanjem preduhitrujućeg napada doduše uklonila opasnost koja joj prijeti od države B, ali da bi od strane Ujedinjenih naroda i/ili trećih država bila kažnjena različitim sankcijama što bi otežalo njen položaj i zaustavilo gospodarski razvoj, odustaje od ovog scenarija.

Umjesto toga ona počinje razmatrati plan da u svojim institutima razvije nuklearno oružje koje bi samim svojim postojanjem državu B zauvijek odvratilo od napada. No i taj je plan neizvediv jer *Ugovor o neširenju nuklearnog oružja* iz 1968. godine, međunarodna konvencija koju je prihvatilo 188 zemalja svijeta, zabranjuje nabavu ili razvoj nuklearnog oružja svim zemljama koje takvo oružje nisu posjedovale na dan 1. siječnja 1967. godine, a u takve zemlje država A nedvojbeno spada. Ako sada država A ipak razvije nuklearno oružje i to obznani kako bi odvratila državu B, međunarodna zajednica će je zbog kršenja spomenutog Ugovora ponovo kazniti kao i u

slučaju preduhitrujućeg napada, a ako uspije zatajiti razvoj nuklearnog oružja i tako izbjegne kažnjavanje, oružje neće moći poslužiti za odvratanje buduću da država B neće znati da ono postoji.

Državi A na kraju preostaje da dokazima uvjeri Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda da joj od države B prijeti agresija, te da joj Vijeće, koje je prema *Povelji Ujedinjenih naroda* za to nadležno, odobri vojnu akciju u interesu mira (tj. izbjegavanja agresije od strane države B koja bi dovela do većih razaranja i žrtava). Preostaje joj i druga, riskantnija mogućnost povezana s mnogim komplikacijama, naime da nuklearno oružje ipak potajno razvije i da to službeno odlučno zaniječe, ali da drugim kanalima (istraživačko novinarstvo, glasine) državi B ipak stavi do znanja da ga posjeduje.

U svakom od tih scenarija državi A međunarodnim su normama vezane ruke te ona ne smije učiniti ono što može učiniti (preduhitrujući napad, razvoj nuklearnog oružja) i ne može učiniti ono što mora učiniti i na što ima pravo (obrana, očuvanje opstanka i teritorijalnog integriteta). Dakako, i država B nalazi se u sličnim dilemama: napadne li državu A, bit će kažnjena, pa joj pobjeda, premda vrlo izvjesna, neće mnogo značiti; ako pak preko svoje manjine pokuša organizirati destabilizaciju države A (terorizam, oružana pobuna), to će biti dobrodošao povod za državu A koja će onda imati dovoljno uvjerljivih dokaza da joj Vijeće sigurnosti odobri vojnu akciju, itd.

Napomenuti valja da su u ovom primjeru obje države razmišljale racionalno i odgovorno, što u mnogim stvarnim situacijama nije uvijek slučaj.

5. Razlika između nacionalne i javne sigurnosti.

Najopćenitije kazano, javna sigurnost* je zaštita onog dijela javnih interesa koji su izraženi u formalnim društvenim normama i koji se odnose prvenstveno na sigurnost života, zdravlja i imovine građana. No, za razliku od drugih zakonima reguliranih odnosa među građanima, javna se sigurnost odnosi na građane kao građane, pod pretpostavkom njihove jednakosti, dakle bez obzira na njihova specifična svojstva, međusobne odnose ili položaj koji zauzimaju u društvu. Dok, primjerice, veliki dio pravnih propisa uređuje prava i dužnosti građana ukoliko imaju neke posebne značajke (npr. da su vlasnici određenih dobara, porezni obveznici, socijalni slučajevi itd.), propisi o javnoj sigurnosti obvezuju svakoga - nitko ne smije drugoga ubiti, ozlijediti niti mu oduzeti imovinu, bez obzira na to koji položaj u društvu počinitelj ili oštećenik zauzimaju, koje im je zanimanje ili u kakvom su međusobnom odnosu. Javna sigurnost iznimno je značajna za održanje i uređeno funkcioniranje društva, jer društvo u kojem bi svatko svakoga mogao ubiti i oduzeti mu imovinu predstavljalo bi prirodno stanje i time negaciju društva. Javna sigurnost se također temelji u društvenom ugovoru i međusobnom obvezivanju države i građana.

Razlike između javne i nacionalne sigurnosti su višestruke. Ponajprije, javna se sigurnost odnosi na ugroze do kojih može dolazi unutar jednog društva, dakle uglavnom od građana istog društva, dočim se nacionalna sigurnost velikim dijelom odnosi na ugroze koje potječu od vanjskih, odnosno transnacionalnih ugroza.

Nadalje, prijestupi protiv javne sigurnosti (kriminalna djela) imaju precizne sankcije koje su formalno

određene propisima (npr. kaznenim zakonom) koje donosi državna vlast, koje primjenjuju sudovi i koje izvršavaju ovlaštene državne službe s ovlastima uporabe sile (redarstvo). Odlučivanje o tome što jest a što nije čin protiv javne sigurnosti proceduralno je strogo uređeno tako da se svi postupci vode neovisno od političke orijentacije vlasti, gotovo "automatskom" primjenom zakona pri čemu slobodnim procjenama nije ostavljeno mnogo prostora, a jednako je tako obvezatna i primjena sankcija (pronalazak tijela ubijenog automatski pokreće istragu, suđenje i kažnjavanje). Premda su i poslovi nacionalne sigurnosti određeni zakonima i imaju propisanu proceduru, na tom području političke i profesionalne procjene predstavljaju temeljno polazište za sve akcije (hoće li se i kako reagirati na spoznaju da se susjedna država ubrzano naoružava ovisi o povijesti međuosobnih odnosa, političkoj orijentaciji vlasti obje zemlje, njihovim članstvima u savezima, itd.). Isto tako, na području nacionalne sigurnosti u načelu nema izvršenja sankcija prema građanima; ukoliko postoji sumnja da su počinjena djela kojima se ugrožava nacionalna sigurnost i koja kazneni zakon sankcionira (npr. odavanje zaštićenih podataka stranim državama), slučaj se predaje redovnim institucijama za gonjenje i kaznenu odgovornost.

Dok su postupci protiv prekršitelja javne sigurnosti obično javni i dostupni uvidu zainteresirane javnosti, medija i struke (osim u nekim specifičnim slučajevima, npr. radi zaštite mladeži), djelovanje na području nacionalne sigurnosti je najvećim djelom tajno i nedostupno. Nadalje, funkcije javne sigurnosti mogu se decentralizirati (npr. policija može biti u nadležnosti općina, okruga itd.), dočim su funkcije nacionalne sigurnosti uvijek upod upravom i kontrolom središnje državne vlasti

(vrh izvršne i zakonodavne vlasti, negdje i najviši sud u državi). Ova posljednja značajka proizlazi iz važnosti nacionalne sigurnosti za društvo, potrebe za mobilizacijom svih raspoloživih resursa (npr. u ratu), potrebi da se na tom području vodi jedinstvena politika te iz toga što se nacionalna sigurnost velikim dijelom tiče odnosa s drugim državama i međunarodnim organizacijama, a naciju u tome može zastupati samo središnja država kao nositelj suverenosti.

Kao što smo već upozorili, poslovi javne i nacionalne sigurnosti nisu posve odijeljeni. Iako prijestupi protiv javne sigurnosti (npr. ubojstvo) povređuju najdublji smisao i razlog postojanja društvene zajednice te njegove temeljne vrednote (ljudi se udružuju u društvo zato da bi svačiji život bio poštovan te se udruživanjem obvezuju da će poštovati tuđi život), pa na taj način štetno djeluju na naciju, njihova je opasnost po zajednicu u cjelini u najvećem broju slučajeva ipak nedovoljna da bi pokrenula mehanizme nacionalne sigurnosti. No, ako djela protiv javne sigurnosti opsegom, brojem počinitelja ili žrtava, povezanošću sa inozemstvom ili po nekim drugim značajkama prijeđu neku iskustveno postavljenu ili politički utvrđenu granicu, takva djela mogu postati pitanje nacionalne sigurnosti. Primjerice, ako tvornica ispusti u rijeku nedozvoljene otpadne vode ili ako kompjutorski stručnjak prodorom u databazu banke prebaci na svoj račun čak i pozamašniju svotu, to su djela protiv javne sigurnosti; no ako se u malom, zatvorenom moru zemlje koja živi od turizma sudare dva tankera i izlije stotinu tisuća tona mazuta ili ako financijski mešetar makinacijama na tržištu novca značajno obori vrijednost nacionalne valute, onda se radi o djeli-ma koja ugrožavaju vitalne interese cijele nacije te je

potrebna intervencija institucija i organizacija nadležnih za poslove nacionalne sigurnosti.

4.4. Problem "sekuritizacije"

Ako nacionalnu sigurnost definiramo kao zaštitu vitalnih nacionalnih interesa, onda u to, kako smo istakli, ulazi opstanak društva i to kako u fizičkom (biološko preživljavanje njegovih članova), tako i "idealnom" smislu (očuvanje njegovih vrednota, društvenog ugovora, legitimnih institucija, itd.). Samo se po sebi razumije da je nacionalni opstanak prvi i bezuvjetni nacionalni interes te da važnijeg od njega ne može biti, pa će za njegovo ostvarenje nacija uporabiti sva sredstva koja su joj dostupna. Kao što smo vidjeli na primjeru promjena u SAD-u nakon terorističkog napada, za ostvarenje ovog interesa nacije su spremne žrtvovati čak i dijelove prava i sloboda svojih članova, odnosno izmijeniti neke od temeljnih načela i "odredbi" društvenog ugovora. Dakako, u tome postoje granice jer izmjena temeljnih načela na kojima neka zajednica počiva može tu zajednicu promijeniti u toj mjeri da ona izgubi svoj izvorni socijetalni smisao.⁶

Političke elite, odnosno vlasti, svjesne koliko su građani osjetljivi na sigurnost nacije i njen opstanak (i u fizičkom i u "idealnom" smislu) te koliko su spremni u tu svrhu žrtvovati, nerijetko dolaze u iskušenje da neki ne-vitalni, odnosno sekundarni, pače i grupni ili privatni interes prikažu kao vitalni nacionalni interes i proglase ga pitanjem nacionalne sigurnosti. U tom slučaju na

6 Komentirajući oduzimanje nekih prava i sloboda građana kako bi se osigurala sigurnost nacije, jedan je američki političar komentirao da će se tako teroristi vjerojatno lakše pohvatati, ali je pitanje je li to onda zemlja u kojoj Amerikanci žele živjeti.

raspolaganju im stoje značajni institucionalni i organizacijski resursi (oružane snage, obavještajne i sigurnosne službe, specijalne ovlasti i dr.) koji iznimno povećavaju izgleda za ostvarivanje tih interesa, a s druge se strane javnosti onemogućava propitivanje opravdanosti i legitimnosti cijelog postupka budući da je on zaštićen tajnošću inherentnom poslovima nacionalne sigurnosti i neupitnošću vitalnog nacionalnog interesa. Postupak vlasti koja ne-vitalne interese proglašava vitalnim nacionalnim interesima naziva se *sekuritizacija**7. Sekuritizacija predstavlja vrlo ozbiljnu obmanu nacionalnog političkog tijela te ona, bude li otkrivena, dovodi u pitanje legitimitet vlasti na unutarnjem i međunarodnom planu.

Sekuritizacija se pojavljuje u mnogo oblika. Najdrastičniji oblik s potencijalno najdalekosežnijim posljedicama je pokretanje rata radi ostvarivanja neko ne-vitalnog ili privatnog interesa i njegovo opravdavanje nepostojećim vitalnim interesima. Kao primjer može poslužiti rat u Iraku 2003. godine koji su SAD i Ujedinjeno Kraljevstvo pokrenuli navodeći da Irak posjeduje oružja za masovno uništavanje koje može uporabiti u roku od 45 minuta i da stoga Irak predstavlja ugrozu nacionalne sigurnosti tih zemalja i cijelog svijeta. Kad ni mjesecima nakon okončanja rata nisu pronađeni dokazi o postojanju takvih oružja, javnosti tih zemalja počele su dvojiti nije li rat pokrenut u nekom drugom interesu, primjerice radi ovladavanja iračkim nalazištima nafte i preko toga ostvarivanjem kontrole na svjetskom tržištu nafte ili se razlog čak tražio u činjenici da su neki visoki

7 "Sekuritizaciju" u području nacionalne sigurnosti treba razlikovati od "sekuritizacije" u ekonomiji, gdje označava postupak kojim dionička društva nastoje povećati kapital izdavanjem novih dionica radije nego uzimanjem zajma (od engl. security - vrijednosni papir).

dužnosnici američke administracije povezani s interesima naftne industrije koja bi od ovladavanja iračkim naftnim nalazištima mogla imati velike koristi.

Drugi vrlo česti oblik sekuritizacije je pokušaj vlasti da sredstvima koja stoje na raspolaganju za izvršavanje poslova nacionalne sigurnosti nadgledaju politička kretanja u zemlji opravdavajući to nekom stvarnom ili izmišljenom ugrozom nacionalne sigurnosti. Primjerice, vlast prisluškuje političare, sindikaliste, novinare ili nezavisne kritičare vlasti i to opravdava time što su oni u kontaktu sa "sigurnosno" odnosno "obavještajno" "zanimljivim" osobama te navodi da nitko ne može uživati imunitet samo zato što je određene profesije ili obnaša određene funkcije.

Sekuritizaciju je obično teško razotkriti budući da se vlasti na sve kritike mogu oglušiti i to oglašivanje opravdavati interesima nacionalne sigurnosti te se pozvati na zakone i propise koji im daju za pravo. Kako su veliki dijelovi informacija i operacija koji se tiču nacionalne sigurnosti nužno zaštićeni tajnošću, svaka diskusija je zapravo unaprijed onemogućena. S druge strane, sekuritizacija uvijek barem jednim dijelom počiva na istinama i poluistinama, pa je njene prave motive teško jasno razlučiti. Nadalje, osjetljivost građana na pitanja nacionalne sigurnosti je vrlo velika, tako da oni, prestrašeni postojećim i nepostojećim ugrozama, rado vjeruju i u ono što očito nije istinito. U srpnju 2003. godine jedno je istraživanje javnog mnijenja pokazalo da preko 40 posto Amerikanaca (netočno) drži da je u Iraku pronađeno oružje za masovno uništavanje, premda se u medijima stalno javljalo o tome da oružje nije nađeno i nadugo raspravljalo o značenju te okolnosti za opravdanje pokretanja rata. Sekuritizacijski politički diskurs

teško je prozrijeti, osobito u kontekstu kritičnih situacija i manipuliranja informacijama i on se velikoj većini domaće javnosti uvijek čini logičnim i uvjerljivim⁸.

Sekuritizaciju podupire i teorija ukoliko nacionalnu sigurnost definira preširoko i onda zaključi da su gospodarstvo, politički i drugi društveni odnosi i institucije sami po sebi predstavljaju predmet nacionalne sigurnosti. U totalitarnim se režimima, upravo zato što ne dopuštaju slobodu nijednog područja ljudskih aktivnosti, sve što odudara od službene politike smatralo (i to s pravom) napadom na nacionalnu sigurnost. Premda je danas zbog diverzifikacije prijetnji i ugroza od kojih moderna društva postaju sve ranjivija nacionalnu sigurnost potrebno definirati mnogo šire nego u prošlosti, poslove nacionalne sigurnosti treba strogo omeđiti. Primjerice, ako se tvrtke angažiraju u industrijskoj špijunaži, onda je to uglavnom motivirano nastojanjima da se smanje troškovi istraživanja i tako stekne prednost na tržištu; ukoliko se radi o "običnoj" tehnologiji, onda takvi slučajevi spadaju u kršenje autorskih i trgovačkih prava, dočim se u slučaju da se radi o kritičnoj tehnologiji ključnoj za moć nacije, onda njena zaštita spada u poslove nacionalne sigurnosti.

8 Kao primjer diskursa u kojem je zbog navedenih okolnosti teško uočiti sekuritizacijska nastojanja možemo navesti govor jednog visokog američkog dužnosnika iz prosinca 2001. godine: "Onima koji miroljubivi narod plaše s utvarama izgubljenih sloboda moja poruka glasi: Vaša taktika samo pomaže teroristima jer ona nagriza naše nacionalno jedinstvo i umanjuje našu odlučnost. Ona daje streljivo neprijateljima Amerike i čini da se prijatelji Amerike počinju kolebati." Isto vrijedi i za sada već znamenito načelo američke administracije - "Tko nije s nama, taj je protiv nas". Nelogičnost takvog diskursa teško je uočiti u kontekstu konkretne situacije nacionalne ugroženosti.

Razotkrivanje sekuritizacijskih postupaka vlasti ima veće izglede za uspjeh ukoliko je javnost dobro obaviještena i obrazovana u političkim pitanjima i može kvalificirano razlučiti istinu od neistine, ukoliko postoji stvarna neovisnost medija i ukoliko politički sustav posjeduje učinkovite institucije i mehanizme za nadzor nad poslovima nacionalne sigurnosti. U situaciji kad postoji percepcija stvarne ili manipulirane nacionalne ugroženosti, razotkrivanje sekuritizacije je vrlo teško i uglavnom opasno, ali i iznimno važno jer ukoliko sekuritizacija ostane neotkrivena, ona može dovesti do bitne promjene društva (smanjivanje prava i sloboda do granice gubitka socijetalnog smisla društva). Opetovanim sekuritizacijskim postupcima i njihovim prihvaćanjem i najfunkcionalnija se demokracija može pretvoriti u diktaturu, a na kraju i u totalitarni sustav - ovo posljednje i zato jer se totalitarizam i može definirati kao društvo koje je totalno sekuritizirano, odnosno društvo u kojem je i sam legitimitet ostvaren sekuritizacijom.

Drugi dio
SUSTAV NACIONALNE
SIGURNOSTI

1. USTROJ SUSTAVA

1.1. Načela razdvajanja i usklađivanja djelovanja

Da bi sustav nacionalne sigurnosti bio kako funkcionalan tako i primjeren demokratskim odnosima, u njegovom se ustrojavanju primjenjuje načelo razdvajanja funkcija i zadaća i onda uspostavlja koordinacija među različitim dijelovima sustava. Kad bi sve funkcije bile koncentrirane u jednoj instituciji, odnosno organizaciji, moglo bi doći do koncentracije moći, a time bi se otvorio put zlorabama. Vrijedi ponoviti da zlorabe na ovom području, budući da se radi o onim dijelovima regulacije društvenih odnosa koji su uređeni društvenim ugovorom, mogu predstavljati opasnost za socijetalni smisao zajednice.

Načelo razdvajanja funkcija ostvaruje se na nekoliko razina. Ponajprije, svaka organizacija u sustavu nacionalne sigurnosti mora imati nadležnosti, odgovornosti i područje djelovanja različita od nadležnosti, odgovornosti i područja djelovanja drugih organizacija i koji se, koliko god je to moguće, ne preklapaju. Primjerice, oružane snage namijenjene su za uporabu sile protiv vanjskih ugroza, a policija silu primjenjuje protiv izvora unutarnjih ugroza. Obavještajna služba djeluje u inozemstvu, a sigurnosna odnosno protuobavještajna služba djeluje na vlastitom teritoriju države. Predmet interesa vojne sigurnosne službe su vojne osobe, vojni objekti i ugroze oružanih snaga; djelovanje ove službe prema civilnom dijelu društva nije dozvoljeno. Isto tako, područje diplomacije u isključivoj je nadležnosti državnog organa za vanjske poslove. Upravljanje i zapovijedanje sustavom i njegovim dijelovima pripada izvršnoj vlasti, zakonsko uređivanje

funkcioniranja sustava, financiranje i nadzor pripadaju parlamentu, a sudbena vlast nadzire zakonsko utemeljenje nekih konkretnih djelatnosti sustava. Dakako, te granice nisu posve oštre; iz funkcionalnih razloga potrebno je, primjerice, da i sigurnosna služba djeluje prema inozemstvu (borba protiv transnacionalnog organiziranog kriminala), jednako kao što se i oružane snage neki puta moraju angažirati i u zemlji (borba protiv terorizma). Kada bi sve te funkcije bile objedinjene u jednoj jedinstvenoj organizaciji koja bi sama sobom upravljala, vlastitim propisima uređivala svoje djelovanje, sama odlučivala o potrebnim financijskim sredstvima i samu sebe nadzirala, te još objedinjavala funkcije oružanih snaga, svih obavještajno-sigurnosnih službi i policije, u njoj bi se koncentrirala tolika moć da bi sve ostale političke i društvene institucije postale ne samo nebitne nego bi sustav nacionalne sigurnosti od društvenog servisa postao vlast s neograničenim moćima. Ne čudi stoga da je u autoritarnim i totalitarnim društvima objedinjavanje funkcija i preklapanje nadležnosti više izraženo nego u onima koja više poštuju prava i slobode građana. Po strani od ovoga, razdvajanje funkcija je osim toga i ekonomičnije jer se poslovi i nadležnosti ne udvajaju.

Da bi sustav nacionalne sigurnosti djelovao kao sustav, odnosno da bi kao cjelina imao jedinstvo svrha i djelovanja, potrebno je da se usporedno uz poštovanje načela razdvajanja funkcija među dijelovima sustava uspostavi suradnja, odnosno usklađivanje rada. To se na u pravno-zapovjednom polju postiže uspostavljanjem konzultativnih i koordinativnih tijela koja okupljaju čelnike institucija i organizacija koje su dijelovi sustava. U Hrvatskoj to su Vijeće nacionalne sigurnosti u čijem sastavu su predsjednik Republike, predsjednik Vlade te ministri odgovarajućih resora, te Savjet za koordinaciju

sigurnosnih službi u čijem radu sudjeluju predstavnici predsjednika Republike, Vlade te ravnatelji službi. Usklađivanje rada dijelova sustava ključno je za njegovu učinkovitost, ali i za poštovanje načela razdvojenosti funkcija. Primjerice, ako određeni sigurnosni problem uključuje i vojne osobe i civile, onda vojna i civilna sigurnosna služba moraju na njemu raditi zajednički, izmjenjivati informacije i dogovarati djelovanja; odstupanje će dovesti do neuspjeha u izvršenju zadaće ili do prekoračenja ovlaštenja.

Neusklađenost djelovanja, uskraćivanje informacija i shvaćanje vlastite organizacije kao samodovoljne cjeline može dovesti do katastrofalnih posljedica po nacionalnu sigurnost. Prema izvješćima o nadzoru nad radom američkih službi, teroristički napad u rujnu 2001. mogao je vjerojatno biti spriječen da su obavještajna i sigurnosna služba razmijenile i usporedile podatke o osobama koje su u napadu sudjelovale, a čije je ponašanje, koje je ukazivalo na njihove namjere, bilo pravodobno uočeno.

1.2. Uloge i odgovornosti glavnih dijelova sustava

1. Glavni dijelovi sustava

*Sustav nacionalne sigurnosti** sačinjavaju institucije i organizacije države koje su izravno, a često i isključivo, zadužene za poslove nacionalne sigurnosti, te druge potporne institucije i organizacije koje su važne za neke aspekte nacionalne sigurnosti i koje u tim poslovima sudjeluju neizravno ili povremeno.

Institucije i organizacije sustava nacionalne sigurnosti mogu se prema svojim ulogama u sustavu podijeliti u upravljačko-zapovjedne, nadzorne, izvršne i potporne.

Upravljačko-zapovjedne funkcije u pravilu pripadaju vrhu izvršnog dijela političke vlasti koji usmjerava rad sustava i upravlja njime i njegovim svakodnevnim djelovanjem te zapovijeda njegovim izvršnim, odnosno operativnim dijelovima (npr. oružanim snagama, obavještajnim i sigurnosnim službama). Funkcija nadzora djelovanja sustava pripada zakonodavnoj vlasti koja osim toga propisuje ustavno-zakonski okvir djelovanja sustava, daje najopćenitije političke smjernice za njegov rad kako bi bio sukladan političkoj orijentaciji zemlje te odobrava potrebna financijska sredstva potrebna za djelovanje i razvoj sustava. Pravosudna vlast u nekim zemljama (i u Hrvatskoj) također sudjeluje u nadzoru rada sustava putem sudbenog postupanja u zakonom određenim slučajevima povezanim s poslovima nacionalne sigurnosti, primjerice tako da odobrava primjenu metoda i tehnika tajnog nadzora koje dijelovi sustava nacionalne sigurnosti primjenjuju prema građanima. Budući da takve mjere izravno ograničavaju prava i slobode građana, uloga pravosuđa je bitna kako bi se u tim osjetljivim stvarima osigurala zakonitost a time i poštovanje društvenog ugovora na kojem društvo počiva.

Izvršne organizacije države koje su izravno zadužene za izvršavanje poslova nacionalne sigurnosti jesu: državni organ zadužen za poslove obrane, oružane snage, obavještajne i sigurnosne službe, državni organ za vanjske poslove te operativni dijelovi državnog organa za unutarnje poslove, u prvom redu policija i njeni specijalizirani dijelovi kao što je granična policija, pomorska policija (u nekim zemljama njene funkcije obavlja obalna straža koja nije dio policije) te osobito specijalna policija. U mnogim zemljama postoji zasebna služba za nadzor nad komunikacijama te za kriptozastitu sustava veze između državnih institucija i organizacija.

Potporne institucije i organizacije koje su važne za obavljanje nekih poslova nacionalne sigurnosti i koje u tim poslovima sudjeluju neizravno ili povremeno vrlo su brojne i uključuju različita tijela državne uprave, primjerice državne organe za pravosuđe, financije, zdravstvo i ekologiju i njihove ustrojstvene jedinice kao što su državno odvjetništvo, carinsku službu, različite inspekcije, itd., ali i cijeli niz izvandržavnih institucija i gospodarskih subjekata (npr. telekomunikacijske tvrtke, znanstvenoistraživačke i obrazovne institucije, proizvođači naoružanja i vojne opreme).

U posljednjih pola stoljeća zamijećen je snažan porast utjecaja institucija civilnog društva na obavljanje poslova nacionalne sigurnosti. To je vidljivo između ostalog i u tome što se civili i stručnjaci koji nemaju političkih dužnosti u državnoj vlasti uključuju u osmišljavanje konceptijskih i doktrinarnih rješenja, što se školovanje specijalističkih kadrova, primjerice časnika u oružanim snagama, sve više oslanja na civilni školski sustav te što jača zanimanje građana za funkcioniranje sustava nacionalne sigurnosti i njegovo djelovanje unutar društvenog ugovora, a što prati i odgovarajuće otvaranje sustava i intenzivnije medijsko pokrivanje njegova djelovanja. S druge strane, sustav sve više i više postaje ovisan o izravnim uslugama civilnog sektora, npr. u razvijanju tehnologija koje sam sustav u svojim specijaliziranim arsenalima zbog njihove sve veće složenosti ne može razvijati. Silan razvoj i ogroman porast broja korisnika telekomunikacijskih sredstava (telefoni, Internet, satelit, itd.) kao i ugroze koje dolaze iz tog sektora (*cyber-rat**) prinuđuje sustav da nadzor nad komunikacijama obavlja u suradnji s civilnim telekomunikacijskim i drugim

tvrtkama važnima za funkcioniranje vitalnih dijelova nacionalne infrastrukture.

2. *Sustav nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*

U Republici Hrvatskoj nema posebnog zakona koji definira i uspostavlja sustav nacionalne sigurnosti nego se odgovarajuće odredbe nalaze u *Ustavu, Zakonu o sigurnosnim službama, Zakonu o obrani* te u nizu drugih zakonskih i podzakonskih akata. U *Ustavu Republike Hrvatske* uspostava i funkcioniranje sustava nacionalne sigurnosti implicira se odredbama da načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane *Ustavom* i zakonom, da se predsjednik Republike brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti, da predsjednik Republike odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske, da predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske surađuju u oblikovanju i provođenju vanjske politike, da predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske, u skladu s Ustavom i zakonom, surađuju u usmjeravanju rada sigurnosnih službi te da je predsjednik Republike vrhovni zapovjednik oružanih snaga Republike Hrvatske. Elemente sustava Ustav daje i u odredbama da Hrvatski sabor donosi zakone i državni proračun, odlučuje o ratu i miru, donosi *Strategiju nacionalne sigurnosti i Strategiju obrane Republike Hrvatske* te da ostvaruje građanski nadzor nad oružanim snagama i službama sigurnosti Republike Hrvatske. Ustav također propisuje ovlasti pojedinih dijelova vlasti za vrijeme trajanja ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda.

Tijela zadužena za upravljanje sustavom nacionalne sigurnosti osnovana su, a njihovo djelovanje uređeno

Zakonom o sigurnosnim službama iz 2002. godine. *Zakon* tako radi ostvarivanja suradnje predsjednika Republike i Vlade Republike Hrvatske u usmjeravanju rada sigurnosnih službi, kako je ta suradnja propisana *Ustavom*, osniva **Vijeće za nacionalnu sigurnost**, a radi operativnog usklađivanja rada sigurnosnih službi **Savjet za koordinaciju sigurnosnih službi**; za potporu rada vijeća *Zakon* osniva još i **Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost**.

Prema odredbama *Zakona* Vijeće za nacionalnu sigurnost razmatra pitanja iz djelokruga rada sigurnosnih službi i načine ostvarivanja suradnje predsjednika Republike i Vlade u usmjeravanju rada sigurnosnih službi, utvrđuje *Godišnje smjernice za rad sigurnosnih službi* i druge odluke kojima predsjednik Republike i Vlada usmjeravaju rad sigurnosnih službi, utvrđuje mjere koje poduzimaju predsjednik Republike i Vlada u vezi s rezultatima nadzora nad radom sigurnosnih službi, utvrđuje prijedlog sredstava za rad sigurnosnih službi koja se osiguravaju u državnom proračunu te razmatra i druga pitanja u vezi s radom i upravljanjem sigurnosnim službama.

Vijeće za nacionalnu sigurnost konzultativno je tijelo prije svega izvršne, vlasti pa ga stoga čine predsjednik Republike, koji i predsjedava njegovim sjednicama, predsjednik Vlade, član Vlade zadužen za nacionalnu sigurnost, ministar nadležan za poslove obrane, ministar nadležan za unutarnje poslove, ministar nadležan za vanjske poslove, ministar nadležan za pravosuđe i načelnik Glavnog stožera Oružanih snaga Republike Hrvatske; u radu Vijeća sudjeluje i predsjednik Hrvatskoga sabora. U doba ratnog stanja i stanja neposredne ugroženosti opstojnosti, neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske u radu Vijeća sudjeluju predsjednik odbora Hrvatskoga

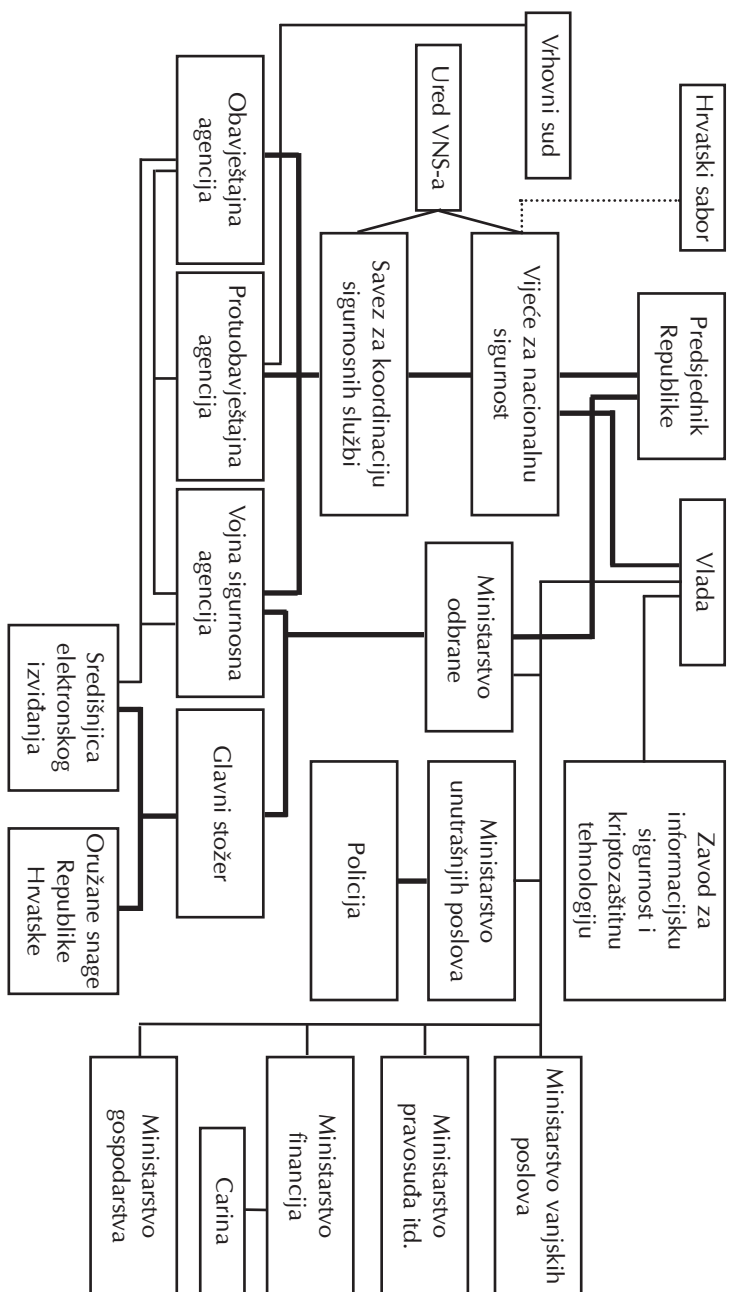
sabora nadležnog za nacionalnu sigurnost (danas je to Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost), ministar nadležan za financije i ministar nadležan za gospodarstvo. Kada Vijeće raspravlja o stanju nacionalne sigurnosti u državi, osobitog stanju nacionalne sigurnosti u području obrane i unutarnje politike te području zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, te u slučajevima velikih prirodnih nepogoda i tehnoloških katastrofa, te kada raspravlja o prijedlogu *Strategije nacionalne sigurnosti*, može na svoje sjednice pozivati i druge osobe. Odluke Vijeća za nacionalnu sigurnost supotpisuju Predsjednik Republike i predsjednik Vlade.

Prema odredbama istoga *Zakona*, a radi provođenja odluka predsjednika Republike i Vlade o usmjeravanju rada sigurnosnih službi, operativnog usklađivanja rada sigurnosnih službi, poduzimanja mjera za unaprjeđivanje rada sigurnosnih službi i organiziranja pripremanja materijala za sjednice Vijeća za nacionalnu sigurnost osnovan je **Savjet za koordinaciju sigurnosnih službi** koji čine član Vlade zadužen za nacionalnu sigurnost, kao predsjednik Savjeta (ujedno član vijeća za nacionalnu sigurnost), savjetnik predsjednika Republike za nacionalnu sigurnost, kao zamjenik predsjednika Savjeta, ravnatelj sigurnosnih službi i predstojnik Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, a u radu Savjeta mogu, po pozivu predsjednika Savjeta, sudjelovati i druge osobe.

Treće tijelo koje je osnovao *Zakon* iz 2002. godine je **Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost**, čija je zadaća obavljanje stručnih i administrativnih poslova za Vijeće za nacionalnu sigurnost i Savjet za koordinaciju sigurnosnih službi, obavljanje poslova koje Vijeću za nacionalnu sigurnost omogućuju analizu izvješća sigurnosnih službi i ocjenu postizanja ciljeva rada si-

gurnosnih službi, ocjenjivanje provođenja odluka predsjednika Republike i Vlade u usmjeravanju rada sigurnosnih službi, obavljanje poslova koji predsjedniku Republike i Vladi omogućuju nadzor nad radom sigurnosnih službi (osobito: nadzor zakonitosti rada, nadzor ostvarivanja propisanih ciljeva i ostvarivanja djelokruga rada, nadzor djelotvornosti i svrsishodnosti rada, nadzor korištenja potrebnih sredstava, nadzor suradnje među službama i suradnje s odgovarajućim službama drugih zemalja). Ured Vijeća obavlja i poslove nužne za provedbu sigurnosnih mjera potrebnih za zaštitu povjerljivih informacija i dokumenata u razmjeni između Republike Hrvatske i stranih obrambenih organizacija, te distribuciju tih informacija i dokumenata među tijelima državne vlasti. *Zakon* Uredu zabranjuje obavljanje onih poslova koji su prema odredbama toga *Zakona* određeni kao poslovi sigurnosnih službi; ne smije u obavljanju svojih poslova primjenjivati mjere koje su ovlaštene primjenjivati sigurnosne službe, niti smije postavljati zahtjeve sigurnosnim službama u odnosu na obavljanje poslova iz njihovog djelokruga.

Glavni dijelovi sustava nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske i temeljni odnosi u njemu prikazani su na **Slici 2.**



1.3. Ustavni, zakonski i drugi akti koji uređuju funkcioniranje sustava nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske

Kao što je istaknuto, temeljne nadležnosti u upravljanju i zapovijedanju sustavom nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske dane su u *Ustavu Republike Hrvatske* (pročišćeni tekst, *Narodne novine* 41/01, 7.V.2001., te Ispravak *Ustava Republike Hrvatske*, *Narodne novine* 55/01, 15.VI.2001.). Sastav i nadležnosti središnjih konzultativnih i koordinativnih institucija sustava nacionalne sigurnosti kao što su Vijeće nacionalne sigurnosti, njegov Ured te Savjet za koordinaciju sigurnosnih službi propisane su *Zakonom o sigurnosnim službama Republike Hrvatske* (*Narodne novine*, 32/02, 28.III.2002.). Nadležnosti Hrvatskoga sabora u donošenju zakona i stratejskih dokumenata te određivanju financiranja propisane su u Ustavu, a njegova nadzorna nadležnost kao i nadležnost Vrhovnog suda u odobravanju nekih metoda rada obavještajnih i protuobavještajnih službi propisane su *Zakonom o sigurnosnim službama Republike Hrvatske*.

Programski, odnosno konceptualni dokument sustava nacionalne sigurnosti je *Strategija nacionalne sigurnosti* (*Narodne novine* 32/02, 28.III.2002.) koju je donio Hrvatski sabor.

2. DRŽAVNI ORGAN ZA OBRANU I ORUŽANE SNAGE

Uz iznimno rijetke izuzetke (primjerice Island), sve države svijeta organiziraju oružane snage s primarnom zadaćom obrane od oružanog napada drugih država.

Oružane snage su institucija stara koliko i ljudska povijest, a njihovi počeci koincidiraju sa stvaranjem prvih država u Mezopotamiji, Egiptu i Dalekom istoku. Starina ove institucije ogleda se između ostalog i u nekim tradicijama koje sve oružane snage održavaju tisućama godina (primjerice, počinjanje koračanja lijevom nogom), a njena iznimnost u brojnim specifičnostima njenog političkog i socijalnog položaja te rukovodećih etičkih načela.

2.1. Civilno upravljanje oružanim snagama i civilno-vojni odnosi

Oružane snage posebne su po tome što je njihova glavna zadaća, za koju se organiziraju, opremaju i plaćaju, primjena organiziranog nasilja koje temeljem društvenog ugovora predstavlja monopol države i od kojeg su drugi dijelovi društva odustali u interesu vlastite sigurnosti. Druga je specifičnost oružanih snaga da moraju biti agresivne spram neprijatelja, a zaštitničke spram svojih građana; nasilje spram vlastitih građana (primjerice, održavanje vojne vlasti silom oružja ili eliminacija dijelova stanovništva) predstavlja ne samo zločin nego i potpunu perverziju smisla postojanja oružanih snaga. Bez namjere omalovažavanja, Platon je vojnike usporedio s psima-čuvarima: oni moraju biti borbeni da bi zaštitili ono što im je povjereno, ali je ključno da razlikuju prijatelje i neprijatelje.

Kao instrumenti države, dakle utjelovljenja najopćenitijih interesa društva i cijele zajednice, vojnici ne smiju ići za svojim ili tuđim privatnim ili skupnim interesima jer bi to značilo podjelu zajednice u kojoj jedan akter ima oružanu premoć; vojnici su zato odgajani da lojalnost osjećaju jedino prema društvu u cjelini, a ne prema njegovim dijelovima, odnosno određenim socijalnim ili

interesnim skupinama. Zbog toga je vojnicima gotovo bez iznimke zabranjeno da se uključuju u politička natjecanja koja su drugim članovima društva dopuštena (primjerice, zabranjeno im je članstvo u strankama ako one postoje, a ponegdje čak i pravo glasovanja), kao i da se za vrijeme službe u vojsci bave privatnim poslovima radi stjecanja dodatnih prihoda (što je također zajamčeno drugim članovima društva). Da bi nekako istakle pripadnost vojske cjelini društva, države nastoje da sastav vojske reflektira strukturu stanovništva (etničku, vjersku, klasnu i dr.), premda je to vrlo teško ostvarivo budući da na ulazak u vojsku utječu i mnogi socijalni čimbenici (deprivilegirani dijelovi stanovništva koji ne mogu platiti svoje školovanje i čija je uporabljivost na tržištu rada).

Položaj oružanih snaga u političkom sustavu zemlje također odražava posebnosti njihove funkcije. One su redovito pod upravom one nacionalne institucije koja predstavlja državni suverenitet, monarhu, odnosno izabranom dužnosniku kao što je predsjednik države koji, premda nije vojnik nego je u pravilu civilna osoba, ima ovlasti vrhovnog zapovjednika oružanih snaga. Da je vojska pod zapovijedanjem civila koji je čelnik cijele zajednice, jedan je od mehanizma kojim se društvo osigurava od autonomnog djelovanja vojske u unutarnjim političkim odnosima (a što može imati katastrofalne posljedice za naciju), ali i sredstvo kojim se oružane snage povezuju s jedinstvenom državnom politikom kao izrazom volje nacije. Istovremeno, budući da se radi o izabranom (predsjednik) ili pravno priznatom (monarh) nositelju najviše vlasti, vojska stavljanjem pod tu "civilnu upravu" stječe legitimitet i dijeli ga s vlašću u cjelini.

Da bi ostvarila utjecaj legitimne civilne vlasti na vojnu organizaciju i nadzor nad njom, država organizira svoj

poseban upravni organ za poslove obrane (ministarstvo) koji u svojoj nadležnostima koncepcijsko osmišljavanje te provođenje politike i strategije obrane države u skladu s političkom orijentacijom nacije izraženom kroz izjašnjavanje građana (izbori). Ministarstva obrane u različitim zemljama imaju različite funkcije, no glavne i gotovo svima zajedničke su planiranje, pripremanje, organiziranje i mobiliziranje ljudstva i materijalnih dobara za obranu u oružanom sukobu ili od agresije te u ostalim slučajevima ugroženosti nacionalne sigurnosti te organiziranje, popuna, opremanje i financiranje oružanih snaga. U organiziranju oružanih snaga važnu ulogu i ovlasti ima i parlament koji obično, osim donošenja odgovarajućih zakona, odlučuje i o financijskim sredstvima koja se oružanim snagama stavljaju na raspolaganje, vrši nadzor nad djelovanjem oružanih snaga i obično ima pravo proglasiti ratno stanje.

Dakako, budući da vojna profesija, osobito u današnjim uvjetima brzog tehnologijskog razvoja, pretpostavlja posebna stručna znanja i naročite vještine kojima civili u načelu ne vladaju, potrebno je da civilni dužnosnici u institucijama kojima oružane snage odgovaraju imaju odgovarajuće obrazovanje, ali i da se vojnicima u uniformi dopusti da djelovanja oružanih snaga vode u skladu sa standardima profesije. Taj se zahtjev zadovoljava kompromisnim rješenjima koji čuvaju primarnost civila u upravljanju vojskom uz istovremeno uvažavanje profesionalne vojne ekspertize. Vrhovni zapovjednik tako obično ima savjetnika koji je vojnik i koji istovremeno može biti i načelnik najviše institucije u samim oružanim snagama (*glavni stožer*^{*)}, najviši dužnosnici u ministarstvu obrane (ministar, zamjenik, pomoćnici, dijelim i njima podređeni načelnici službi) su civili, ali s njima zajedno rade djelatni časnici. Kao što vojnici mogu iznevjeriti svoje obveze prema naciji tako da pokušaju utjecati na politiku,

tako i civili koji upravljaju vojskom mogu iznevjeriti svoje obveze uplitanjem u područje vojne struke.

Lojalnost isključivo državi odnosno naciji kao i spremnost na žrtvovanje života u obavljanju svojih dužnosti razlikuje vojnike od ostalih članova društva. Vojnici se i vizualno razlikuju od civila nošenjem vojne odore čije su mnoge značajke oprečne običajima odijevanja u društvu (jednoobraznost, oznake položaja u organizaciji na odijelu, neuobičajene boje, kićenost, itd.). Jedan od najvažnijih kohezivnih čimbenika vojne organizacije svakako je *esprit de corps**, odnosno osjećaj međusobne povezanosti pripadnika oružanih snaga i njihove privrženosti vojnoj organizaciji a koji se po snazi ne može usporediti sa samosviješću pripadnika nijedne druge profesije. Posebnost vojne organizacije je i čvrsta hijerarhija i stroga stega koje su nužne zbog toga što oružane snage moraju djelovati kao jedinstvena cjelina s jednim ciljem. Vojnici stoga dijele poseban sustav vrednota koji se u mnogočemu razlikuje od sustava vrednota u ostatku društva. U vojsci čak i najdemokratskijeg društva nezamislivo je da bi vojnici odbijali izvršiti zapovijedi ili se nastojali nekako "nagoditi" i to se smatra ne samo najtežim prekršajem protiv vojne stega (u ratu kažnjivim i smrću) nego i povredom etičkog kodeksa pripadnika oružanih snaga. Civili koji nemaju razumijevanja za specifičnosti vojne profesije vojnike često vide kao disciplinirane robote i strojeve za ubijanje koji ne razmišljaju svojom glavom (istina je međutim da je jedan od temeljnih principa vođenja vojnih operacija inventivnost, domišljatost i autonomno djelovanje u skladu s njihovim vlastitim razumijevanjem opće svrhe djelovanja organizacije, a što se postiže interiorizacijom njenih načela kroz obuku i *socijalizaciju** u vojnoj organizaciji).

Sve ove razlike bile su u ne tako davnoj prošlosti naglašene svojevrsnim getoiziranjem pripadnika oružanih snaga koji su stanovali i živjeli u vojarnama, bazama ili posebnim naseljima, odvojeno od ostatka stanovništva, koristili zasebne obrazovne, zdravstvene i socijalne servise (vojne akademije, vojne bolnice, vojne mirovine), bili podložni drugim institucijama (vojni sudovi), pa čak imali ograničenja u vođenju privatnog života (mnoge vojske određivale su s kime pripadnici oružanih snaga mogu sklopiti brak). Kako kroz najveći dio prošlosti vojni zanat osim fizičke hrabrosti i snage nije zahtijevao posebna znanja i vještine te budući da su vojske vijekovima popunjavale uglavnom ljudima za koje ionako nije bilo ni posla ni uporabe u društvu, odnos društvenih elita, ali i građana prema vojnicima, osobito onima na dnu hijerarhije, bio je pun prezira.

Posljednjih stoljeća, a osobito u naše doba, u *civilno-vojnim odnosima** došlo je do revolucionarnih promjena. Razlike između vojnika i civila sve su manje. Zbog razvitka tehnologije i promjene uloga oružanih snaga vojnici i na razmjerno niskim položajima u hijerarhiji (vojnici, dočasnici) moraju vladati razmjerno širokim općim i stručnim znanjima u rasponu od tehničkih disciplina i informatike do psihologije i vještina u odnosima s javnošću. Ta ih znanja čine uporabljivima i iskoristivima i u civilnom životu, pa vojske, koje su ranije po vlastitoj potrebi i nahođenju raspolagale s egzistencijama svojih pripadnika, sada moraju voditi računa o tome da im tržište rada može isprazniti vojarne te moraju ponuditi kompetitivne uvjete rada. Obrazovanje vojnika sve se većim dijelom odvija u okviru redovnog školskog sustava, a socijalizacija u okviru vojnog sustava traje sve kraće i ima sve manje zasebnih sadržaja. Politički egalitarizam koji je ukinuo posebnosti socijalnog položaja

društvenih skupina srušio je barijere između vojnog i civilnog načina života i vojnici su sve više korisnici redovnih socijalnih servisa. Jačanje osjetljivosti suvremenog društva za vrijednost svakog ljudskog života⁹ i prateća erozija etosa požrtvornosti za domovinu doveli su u pitanje popunjavanje vojske. Vojna profesija od poziva sve više postaje zanimanje kao i svako drugo.

Pojava da se vrednote, norme, načini ponašanja i organizacijski principi civilnog sektora prenose na oružane snage i njene pripadnike naziva se *civilizacija**, a obratna pojava, da se načela koja vrijedi u vojsci prenose na civilni sektor i na društvo u cjelini, naziva se *militarizacija** kojim se terminom kao i njegovim izvedenicama (militarizam) može označavati i ubrzano pripremanje nacije za vojne akcije (naoružavanje, produljenje službe i sl.).

Položaj oružanih snaga u političkom sustavu nacije i sustav upravljanja kao i položaj njenih pripadnika u društvu moraju biti usklađeni s današnjim iznimno dinamičnim promjenama. Budući da su oružane snage institucija i organizacija društva, procjena civilno-vojnih odnosa i njihove usklađenosti s političkim i društvenim razvojem i standardima predstavlja jedan od temeljnih kriterija za ocjenu adekvatnosti oružanih snaga određenom društvu.

9 Usporedbe radi valja navesti da je 1. srpnja 1916. godine, prvog dana bitke na Sommi, koja će u nekoliko mjeseci svoga trajanja odnijeti ukupno milijun žrtava na obje strane, samo u zoni odgovornosti britanskih ekspedicijskih snaga bilo 50.000 mrtvih, ranjenih i nestalih, a da zbog toga nije bilo odviše uzbuđenja u javnosti. Kad je broj poginulih američkih vojnika za nekoliko mjeseci rata i okupacije Iraka 2003. godine dosegao brojku 150, čak su i zagovaratelji intervencije počeli postavljati pitanja o njejoj opravdanosti uz tu cijenu.

2.2. Uloge i zadaće oružanih snaga

1. *Vođenje oružane borbe.* Temeljna uloga oružanih snaga je planiranje, pripremanje, organiziranje i izvođenje oružane borbe protiv vanjskog neprijatelja u skladu s političkom orijentacijom državne vlasti. Ovu svoju ulogu oružane snage izvršavaju primjenom masivnog, organiziranog nasilja odnosno uporabom oružja i drugih sredstava koja im stoje na raspolaganju.

Vojska može sudjelovati u različitim tipovima oružanih sukoba. Najnasilniji je *rat**, odnosno sukob s oružanim snagama druge države ili, u slučaju unutarnjeg oružanog sukoba, s oružanim snagama neke društvene skupine koja se bori protiv države. Ratovi se po rasprostranjenosti uvjetno dijele na svjetske, u kojima sudjeluje mnogo aktera s više kontinenata, regionalne, u kojima sudjeluju dvije ili nekoliko država u nekoj supkontinentalnoj regiji (primjerice, jugoistočna Europa, Zakavkazje) i lokalne, u kojima sudjeluju dva aktera, obično susjedi. Ratovi se, također uvjetno, s obzirom na namjere aktera dijele na obrambene i na napadačke; ovo razlikovanje, s obzirom na to da je pokretanje agresivnog rata neprihvatljiv i zabranjen oblik ponašanja u međunarodnim odnosima, ovisi o političkim interpretacijama svake od strana (država koja napadne drugu uvijek navodi razloge koji trebaju opravdati napad i dati mu smisao obrane). S obzirom na imanentnost, ratovi se dijele u one koji se pokreću kad su iscrpljene sve druge mogućnosti za mirno rješavanje spora (nemaju poseban naziv), zatim na preventivne*, odnosno ratove koje jedna strana pokreće kako bi spriječila buduću, očekivano nepovoljnu razvoju situacije (primjerice, nastavak štetnog utjecaja druge države ili širenja njene moći na treće države) i *preduhitrujuće**, odnosno ratove koje jedna strana poduzima kako bi onemogućila drugu državu da prva napadne

(već spomenuti slučaj intervencije SAD i UK u Iraku 2003. godine).

Ratovi se, kako smo već ranije spomenuli, još dijele na međudržavne, u kojima su akteri međunarodne priznate države i nemeđudržavne (unutarnje, građanske) ratove u kojima barem jedan od aktera nije država. Nemeđudržavni ratovi, upravljani uglavnom na promjene nekih društvenih odnosa, često dovode do uspostave novog stanja (promjena političkog i vrijednosnog sustava, promjena granica kao posljedica postizanja nezavisnosti, promjena sastava stanovništva i tsl.), dočim su ishodi međudržavnih ratova, čija je incidencija u naše doba sve manja, najčešće *status quo ante bellum*. Kako je u nemeđudržavnom ratu narav spora društvena, operacije se vode protiv onih dijelova društva koja su predmet spora, pa zato civilno stanovništvo i civilna infrastruktura bez ikakve vojnog značenja stradava u većoj mjeri. U tim ratovima često se počinjaju najteži ratni zločini. U posljednje je vrijeme zabilježena pojava da se zbog nedostatka vanjskih sponzora društvenih skupina u sukobu (nakon okončanja Hladnoga rata) nutarnji ratovi počinju sami financirati pljačkom stanovništva i nacionalnih resursa; za neke se današnje unutarnje ratove čak može kazati da su vođeni prvenstveno materijalnim probicima pobunjenika.

U ratu treba razlikovati političke ciljeve rata koje određuje vlast (zauzimanje teritorija, smjena vlasti, itd.) od vojnih ciljeva čije je postizanje pretpostavka za postizanje političkih. Oružane snage nastoje uništiti neprijateljevo težište, ono svojstvo, sposobnost ili resurs koji sačinjava temelj njegove moći otpora. To su na prvom mjestu neprijateljske oružane snage, tako da se ratovi, osobito međudržavni, prvenstveno vode s ciljem njihova

uništenja, odnosno neutralizacije. Kad neprijateljeve oružane snage više ne mogu pružati otpor, postizanje političkih ciljeva rata daleko je lakše ostvarivo. Odluku o političkim ciljevima rata donosi politička elita, a vojska priprema i ostvaruje odgovarajuće vojne ciljeve.

Vodjenje rata oružane snage moraju voditi sukladno međunarodnom ratnom pravu i poštovati pravila čovječnosti, postojeće međunarodne konvencije i utvrđene običaje rata. Poštovanje tog prava obvezatno je i za one strane koje nisu članice međunarodnih organizacija ili nisu potpisale, odnosno ratificirale primjenjive dokumente. Ograničenja uporabe nasilja u ratu tiču se kako zaštićenih objekata (civilni, civilna infrastruktura, zarobljenici, ranjenici, objekti koji sadrže opasne sile kao što su nuklearna postrojenja ili hidroelektrane s akumulacijskim jezerima), tako i uporabe oružja od kojih su neka posve zabranjena (kemijsko oružje, biološko oružje, različita oružja koja djeluju na okoliš, protupješačke mine, oružja čije se djelovanje ne može u potpunosti kontrolirati itd.). Kako zakoni i običaji rata ne mogu predvidjeti i urediti postupak u svim situacijama do kojih u ratu može doći, univerzalno se primjenjuju dva razmjerno jasna i lako primjenjiva načela, *načelo diskriminativnosti**, koje nalaže da se legitimni vojni ciljevi (vojnici i vojni objekti kao što su postrojbe i njihovi položaji, vojne instalacije) i objekti civilne infrastrukture koji jesu ili mogu biti uporabljeni u vojne svrhe (npr. prometnice) razlikuju od nedozvoljenih ciljeva kao što su civilni objekti vez vojne uporabe ili naročito zaštićeni objekti (civilni, bolnice, spomenici kulture), te *načelo proporcionalnosti**, koje nalaže da uporabljena sila odgovara cilju koji se želi postići (primjerice, nije dozvoljeno sravniti sa zemljom milijunski grad samo zato jer se u njemu nalazi neprijateljevo vojno zapovjedništvo). Postoji i treće, ponešto teže

primjenjivo načelo, *načelo vojne nužnosti**, koje govori da se u nekim slučajevima, kad drugačiji postupak nije moguć, može djelovati i protiv inače nedozvoljenih ciljeva. Dakako, ovo načelo podložno je interpretacijama (primjer rušenja Starog mosta u Mostaru, spomenika kulture najviše kategorije, za koji su hrvatske snage tvrdile da su ga bile primorane srušiti budući da se po njemu odvijalo snabdijevanje neprijateljevih jedinica koje se drugačije nije moglo neutralizirati). Vojske i njihovi pripadnici za djela protiv ratnog prava mogu odgovarati pred nacionalnim i pred međunarodnim sudovima. Realnost je međutim takva da mnogi ratni zločini ostaju ili neotkriveni ili nekažnjeni, a neke je vrlo teško dokazati.

2. Operacije različite od rata. Vođenje oružane borbe nije jedina uloga oružanih snaga. One se angažiraju i u drugim operacijama koje imaju za svrhu ostvarivanje nacionalne sigurnosti, ali ne uključuju izravnu i masovnu uporabu nasilja. Takva djelovanja nazivaju se *operacije različite od rata**.

Učinkovitu obranu zemlje od vanjskih oružanih ugroza oružane snage mogu postići i bez bojne uporabe oružja, naime samim svojim postojanjem i izazivanjem učinka *odvraćanja**. Pokazana i uvjerljiva kvaliteta vodstva i ljudstva, njihova obučenost i odlučnost, opremljenost tehnikom i drugi faktori sposobnosti i moći oružanih snaga mogu neprijatelja, odnosno protivnika dovesti do zaključka da shvati da bi za postizanje svojih ciljeva morao platiti previsoku cijenu pa onda unaprijed odustaje od svojih agresivnih nauma. Uspješnost strategije odvraćanja je to veća što je u oružane snage investirano više materijalnih, financijskih i ljudskih resursa. Preko deset zemalja u svijetu razvilo je nuklearno oružje kako bi postiglo ovaj učinak; ishod hladnoga rata i izostanak

većih ratova između tradicionalnih neprijatelja kao što su Indija i Pakistan pokazuju da se ova strategija uglavnom isplatila. Naoružavanju kao sredstvu za postizanje učinka odvracanja može se ipak prigovoriti da je u nekim slučajevima doveo do utrke u naoružavanju i enormnom povećanju vojnih troškova koji su neke zemlje financijski toliko iscrpili da su se i politički urušile (Sovjetski Savez), a u nekim slučajevima naoružavanje jedne države kod susjeda izaziva dvojbe o njenim pravim namjerama, pa može doći do rata i učinka suprotnog od namjeravanog.

Slična uporaba oružanih snaga bez bojne uporabe oružja jest i neizravna potpora vanjskoj politici vlastite zemlje koja na diplomatskom polju može biti uspješnija ukoliko iza nje stoji uvjerljiva vojna sila koja je dovoljno moćna da i ratom postigne zahtijevane političke ustupke ("diplomacija topovnjača"). Neki puta oružane snage služe i tako da se samo "pokazuju" na nekoj kritičnoj točki teritorija ili na moru te samom svojom prisutnošću jasno daju do znanja da je država odlučna u svojoj politici (primjer je i britanska flota u 19. stoljeću koja je na svim morima svijeta "pokazivala zastavu" kako bi jasno naznačila da će svim sredstvima braniti slobodu svojih pomorskih komunikacija). U suvremenim međunarodnim odnosima takvi postupci ne gube na značenju (SAD standardno na oceanima drži brodove s ukrcanim kontingentima tehnike, a negdje i ljudstva, sposobnim za brzo iskrcavanje na kritičnim mjestima).

Posebni slučaj uporabe oružanih snaga i njihovu novu ulogu predstavljaju *operacije uspostave mira**, *operacije očuvanja mira** i *humanitarne operacije** koje oružane snage izvode u drugim zemljama i temeljem naloga, odnosno odobrenja međunarodnih organizacija, na prvom mjestu Ujedinjenih naroda. Ovakve se operacije

izvode u zemljama u kojima je nacionalni politički i društveni sustav uništen unutarnjim sukobima, odnosno građanskim ratom. Operacije uspostave i očuvanja mira razlikuju se po tome što u prvim oružane snage ulaze u zemlju da bi zaustavile oružani sukob koji je u tijeku, a drugima je oružani sukob u času ulaska barem privremeno zaustavljen dogovorom između zaraćenih strana (primirje, prekid vatre), dočim su humanitarne operacije one u kojima oružane snage pružaju pomoć stanovništvu, neovisno od toga iz kojih je razloga ono ugroženo (termin "humanitarna operacija" ponekad se rabi i kao sinonim za sve operacije u ovoj kategoriji, a koje uključuju neborbenu intervenciju oružanih snaga). Zajednički se sve te operacije kolokvijalno nazivaju "mirovne operacije".

Ove operacije vrlo su zahtjevne za oružane snage. Ponajprije, one se izvode obično daleko od matične zemlje, u nepoznatoj zemlji s drugačijim klimatskim, kulturnim i drugim bitnim uvjetima (Oružane snage Republike Hrvatske tako su sudjelovale u mirovnim operacijama u Sierra Leoneu i u Afganistanu), što pred ljudstvo i tehniku stavlja velike zahtjeve. Nacionalni kontingent obično predstavlja samo jedan dio mirovnih trupa raspoređenih u takvoj zemlji, pa je za učinkovito dnevno obavljanje zadaća neophodno znanje jezika i procedura u drugim vojskama, a poteškoće mogu predstavljati i lokalni običaji i norme ponašanja koji se obično bitno razlikuju od onih u vlastitoj kulturi. Vojske, obučene uglavnom da upotrebljavaju oružje, sada imaju posve drugačije zadatke kao što je posredovanje, razdvajanje i uspostava povjerenja između zaraćenih strana, policijski poslovi i održavanje javne sigurnosti, podjela humanitarne pomoći stanovništvu, pomoć u uspostavljanju temeljenih društvenih institucija i slično, a za što oružane snage nisu dovoljno temeljito školovane i uvježbane.

Operacije ovog tipa oružane snage izvode kao dio napora vlastite zemlje za uspostavu mira u svijetu pa predstavljaju djelovanje u sklopu nacionalne sigurnosti. Sudjelovanjem u njima država stječe veći ugled u međunarodnoj zajednici, a za same oružane snage svaka takva operacija pruža korisno iskustvo suradnje s institucijama i organizacijama s različitim kulturnim i vrijednosnim orijentacijama. Nepovoljno je u njima to što su skupe, što su životi vojnika ugroženi ne samo zbog kaotičnih prilika u zemlji intervencije, nego i zbog nepovoljnih klimatskih, sanitarnih i drugih prilika.

3. *Ostale uloge i zadaće.* Oružane snage mogu se u vrijeme mira koristiti i na vlastitom teritoriju i to u nekoliko uloga. Na prvom mjestu su slučajevi kada zemlju i stanovništvo pogode prirodne katastrofe i tehničko-tehnologijske nesreće a vojska ima potrebna sredstva i vještine da ukloni ugroze ili spriječi posljedice. Vojska u tom smislu može biti uporabljena za evakuaciju stanovništva u slučaju poplava, gašenje požara, zbrinjavanje stanovništva u slučaju ispuštanja otrovnih ili radioaktivnih supstancija iz različitih postrojenja, itd. Uporaba vojske u takvim slučajevima indicirana je ne samo zbog ljudskih i tehničkih resursa kojima oružane snage raspolažu nego i radi stvaranja povoljne slike o korisnosti oružanih snaga u javnosti.

Oružane se snage mogu uporabiti i za borbu protiv terorizma, otmica, subverzija, ilegalne trgovine zabranjenim robama (oružje, droga) ili ilegalnih migracija (zajedno s trgovinom ljudima). Za ove zadaće oružane snage nisu standardno opremljene i obučene i treba ih za njih posebno pripremiti. U najnovije doba u međunarodnim se odnosima uvriježio standard da oružane snage ne nadziru državnu granicu već se to prepušta policiji; to je uvedeno

radi smanjenja napetosti među državama jer vojska na granici može susjednoj državi djelovati kao prijetnja.

Jedna od važnih uloga oružanih snaga je i suradnja s oružanim snagama drugih država. Dio te suradnje može se odvijati u okviru političko-vojnih saveza, a dio u bilateralnim odnosima, a obuhvaća razmjene iskustava, razmjene informacija, zajedničke vježbe, suradnju u proizvodnji oružja i opreme i zajednička djelovanja. Suvremeno shvaćanje nacionalne sigurnosti uključuje mehanizme kolektivne i zajedničke sigurnosti u čijem se instrumentariju nalaze različite mjere za jačanje povjerenja među državama, a u što ulazi informiranje drugih o vlastitim oružanim snagama, njihovoj organizaciji, sredstvima, vojnim troškovima, civilno-vojnim odnosima i drugo. U Europi postoji nekoliko sporazuma koji obvezuju sve zemlje na takve oblike suradnje.

Mirnodopska uporaba oružanih snaga u uspostavljanju javnog reda i mira u vlastitoj zemlji kontraindicirana je u svim slučajevima osim oružane pobune većih društvenih skupina. Takve intervencije redovito dovode do konfrontacije vojske s vlastitim stanovništvom, a to iznimno nepovoljno djeluje na samosvijest oružanih snaga o vlastitom poslanju te kod stanovništva kvari sliku o oružanim snagama.

Jedna od u povijesti razmjerno čestih uloga oružanih snaga je preuzimanje političke vlasti (vojni udar), suspenzija političkih institucija i uspostava vojne vlasti u zemlji. Vojske to čine iz različitih razloga i u različitim situacijama. Vojnom udaru može prethoditi kolaps političkog sustava zemlje (primjerice, veće disfunkcije višestranačkog sustava koji dovodi do pogoršanja društvenih odnosa ili smanjenja nacionalne moći) i tada

oružane snage "spašavaju naciju", a u nekim se slučajevima radi o poremećajima u civilno-vojnim odnosima (primjerice, civilne političke elite odbijaju zadovoljiti neke interese oružanih snaga kao institucije ili njenih pripadnika). Neki su vojni udari motivirani ideologijski, odnosno imaju namjeru uspostave drugačijeg političkog sustava, a neki pak žele očuvati postojeći i spriječiti uspostave drugačijeg. Vojna vlast odlikuje se uvođenjem vojničkih vrednota i normi u politički život i u načelu je autokratska. U gotovo svim slučajevima vojni udar i vojna vlast ne dovode do trajnijeg poboljšanja prilika premda se vojna vlast može održavati decenijima.

2.3. Personalno i materijalno dimenzioniranje oružanih snaga

Oružane snage svijeta imaju različite dimenzije u rasponu od nekoliko milijuna (Kina) do tisuću vojnika (Luxemburg) i raspolazu oružjem i sredstvima različite kvalitete i kvantitete. Kolike i kakve će oružane snage pojedina država organizirati i održavati ovisi o njenoj moći, sigurnosnoj situaciji, interesima, članstvima u savezima, geopolitičkoj situaciji i drugim parametrima. U pravilu, oružane snage zemalja prosječne veličine broje oko 0,5 do 0,7 posto ukupnog broja stanovnika.

Oružane snage obično imaju mirnodopski i ratni sastav. Mirnodopski sastav sastoji se od profesionalnih vojnika, dočasnika i časnika te, u zemljama u kojima postoji opća ili selektivna vojna obveza, ročnog sastava odnosno civila koji se nalaze na privremenoj službi u oružanim snagama i koji se nakon odsluženja otpuštaju u pričuvni sastav koji može biti pozivan na vježbe. Ratni sastav obuhvaća mirnodopski i pričuvni sastav. Zemlje koje imaju samo profesionalnu vojsku imaju malu

pričuvu, dočim zemlje s vojnom obvezom mogu razviti ratnu vojsku i nekoliko puta veću od mirnodopske.

Broj zemalja s isključivo profesionalnom vojskom, osobito u Europi, u stalnom je porastu. Razlog tome je opremanje oružanih snaga sve složenijom tehnikom s kojom ročnici koji prolaze kroz kratkotrajnu obuku nisu kadri rukovati, preuzimanje novih uloga oružanih snaga za koje ročnici nisu pogodni (mirovne operacije u stranim zemljama), smanjenje vjerojatnosti vojne agresije i potrebe za velikom ratnom vojskom te promjena vrijednosne orijentacije modernih društava koja ne prihvaćaju žrtvovanje nekoliko mjeseci ili godina života pojedinaca za "službu domovini". Profesionalna vojska je po vojniku dakako skuplja od one koja u svom sastavu ima i ročnike, ali to nadoknađuje povećanom bojnom vrijednošću kao posljedicom bolje obučenosti i opremljenosti.

Opremanje vojske oružjem i opremom te održavanje tih sredstava je vrlo skupo, pa države moraju ekonomizirati. Ekonomičnost se postiže na razne načine kao što je standardizacija sredstava, periodička modernizacija (umjesto nabave novih sredstava) i opća orijentacija na korištenje mehanizama međunarodne sigurnosti. Posebno je važno odrediti hoće li se određena sredstva potrebna za oružane snage proizvoditi u zemlji ili će se nabavljati u inozemstvu; vlastita proizvodnja, osobito ako je riječ o malim serijama, vrlo je skupa i u pravilu neisplativa, ali može pomoći razvoju gospodarstva, a orijentacija na uvoz znači ovisnost o vanjskim izvorima, no može biti daleko jeftinije rješenje. Zemlje su stoga prisiljene pronaći neki odgovarajući omjer između vlastite proizvodnje i uvoza. Dio opreme može se nabaviti i preko raznih oblika vojne pomoći koje moćnije zemlje pružaju svojim saveznicima. Države se mogu zadovoljiti

i s relativno starijim sredstvima ukoliko su u okruženju u kojem i takva sredstva mogu jamčiti uspješnu obranu (ako potencijalni protivnici imaju sredstva slične kvalitete).

Vojni troškovi kreću se u Europi oko 2 posto bruto domaćeg dohotka. Struktura vojnih troškova smatra se povoljnom ako se 35-45 posto vojnog proračuna troši na osoblje, narednih 35 posto za nabavu sredstava, a preostalo na operativne troškove uključujući vježbe te na istraživanja i razvoj.

2.4. Ustroj oružanih snaga

Ustroj oružanih snaga mora zadovoljiti nekoliko zahtjeva. Na prvom mjestu oružane snage moraju biti kadre samostalno djelovati u svim prilikama i imati mogućnost da nastave djelovati i kad je sva ostala infrastruktura društva onesposobljena. To nalaže da imaju vlastite komunikacije, transportne kapacitete te odgovarajuće pričuve i zalihe. Oružane snage moraju tako ne samo moći voditi oružanu borbu, nego i hraniti svoje ljudstvo, zdravstveno ga zbrinjavati, servisirati tehnička sredstva, opskrbljivati se gorivom i drugo, i to sve posve ili u najvećoj mjeri neovisno o civilnim resursima. S druge strane, oružane snage moraju moći djelovati na kopnu, u zraku i na vodama, odnosno svugdje gdje se može pojaviti djelovanje neprijatelja, a moraju imati mogućnost da svoje operacije vode na svim vrstama terena i u svim vremenskim prilikama. Nadalje, vojske moraju biti organizirane tako da u svakom času ostvaruju jedinstvo svrha i djelovanja, a što opet zahtijeva centralizirano zapovijedanje, neprekinutost hijerarhije, pouzdane komunikacije i sposobnosti suradnje svih dijelova oružanih snaga s drugima i to u svim kombinacijama. Organizacija koja mora zadovoljiti sve ove zahtjeve nužno je vrlo složena.

Oružane snage dijele se na grane (stariji izraz: vid), rodove i službe. Grane su dijelovi oružanih snaga namijenjene djelovanju u različitim prirodnim medijima: kopnena vojska na kopnu, ratna mornarica na moru, rijekama i jezerima, a ratno zrakoplovstvo u zraku; oružane snage nekih zemalja (primjerice SAD-a) imaju i četvrtu granu, pomorsko pješaštvo namijenjeno za prekomorske kopnene operacije (u većini zemalja mornaričko pješaštvo dio je kopnene vojske ili ratne mornarice). U nekim zemljama posebni dio oružanih snaga predstavlja strategijsko zrakoplovstvo s interkontinentalnim bombarderima i raketama.

Rodovi su pak dijelovi oružanih snaga unutar grana, specijalizirani u korištenju određenih sredstava, odnosno oružja. U kopnenoj vojsci tako postoje rodovi pješaštva, topništva, oklopnih i mehaniziranih postrojbi, inženjerije, veze, protuzrakoplovne obrane postrojbi i atomsko-kemijsko-biološke obrane. U ratnoj mornarici razlikujemo površinske jedinice i podmornice, a u ratnom zrakoplovstvu lovačko (za borbu s neprijateljskim zrakoplovima), bombardersko i transportno zrakoplovstvo te protuzrakoplovnu obranu teritorija. Padobranske su postrojbe negdje u kopnenoj vojsci, a drugdje su dio zrakoplovstva. U nekim vojskama zadržan je naziv konjica, premda je konjaništvo s bojnih polja nestalo zaključno s 1. svjetskim ratom, te se koristi za oklopne i osobito mehanizirane postrojbe (u oklopnim postrojbama prevladavaju tenkovi, a u mehaniziranim oklopni transporter i borna vozila koji u odnosu na tenkove imaju tanji oklop i manju vatrenu moć).

Službe su oni dijelovi oružanih snaga koji obavljaju specijalizirane funkcije u svim postrojbama neovisno o tome kojoj grani ili rodu pripadaju, a uglavnom obavljaju potporne, odnosno opskrbe zadaće: tehnička služba

nabavlja i održava naoružanje, streljivo, vozila i drugu tehničku opremu te gorivo, opskrbna (intendantska) služba skrbi za hranu, obuču, odjeću i druge slične artikle, sanitet za zdravstveno zbrinjavanje, prometna služba organizira transport za postrojbe koje same ne raspoložu odgovarajućim kapacitetima, a uz njih postoje još i pravna, muzička, geodetska, građevinarska, financijska, veterinarska i druge službe.

U oružanim snagama postoje i postrojbe za specijalne zadatke kao što su obavještajni i protuobavještajni poslovi, vojna policija, postrojbe za psihološka djelovanja, postrojbe za elektronska izviđanja, postrojbe za odnose sa civilnim sektorom i druge.

Ustrojstveni dijelovi oružanih snaga su postrojbe, zapovjedništva i ustanove. Postrojbe su organizirane hijerarhijski tako da više postrojbi niže razine (dvije do pet ili najčešće tri) čini postrojbu prve više razine. Razine postrojbi od najniže prema višima jesu: desetina (5-10 vojnika), vod (30-50), satnija (100-150), bojna (500-1000), pukovnija (2000), brigada (3000-6000), divizija, korpus, armija i skupina armija (najviša razina postrojbi u Hrvatskoj je korpus koji se sastoji od brigada i pukovnije jer divizije ne postoje). U topništvu se postrojba razine satnije naziva bitnica, a bojne divizijun. Postrojbe od desetine do bojne imaju stalni sastav (u njima su uvijek iste niže jedinice), a postrojbe više od brigade redovito su promjenjiva sastava koji se sklapa ovisno o zadaci i prilikama. Postrojbe do razine bojne ili pukovnije su rodovske (u njima preteže jedan rod, pa postoje pješačke satnije, bojne veze, inženjerijske pukovnije), dočim su u višim postrojbama postrojbe različitih rodova integrirane. U načelu svaka postrojba razine postrojbe i viša treba u svom sastavu imati manje postrojbe svih rodova

kako bi mogla ostvariti raznovrsna djelovanja i zaštititi svoje ljudstvo od svih vrsta neprijateljevih djelovanja.

Na čelu svake postrojbe je zapovjednik koji ima ovlasti zapovijedanja i uporabe postrojbe i koji odgovara zapovjedniku više postrojbe ili višeg zapovjedništva. Zapovjednici na razini bojne i višim razinama imaju stožer* koji sačinjavaju časnici različitih struka koji služe kao pomoćnici ili savjetnici zapovjednika koji priprema-ju operacije i druga djelovanja podčinjenih postrojbi i u zapovjednikovo ime nadziru njihov rad.

Časnici imaju činove koji im daju ovlasti za zapovijedanje određenim razinama postrojbi. U **Tablici 1.** dani su činovi u Oružanim snagama Republike Hrvatska i odgovarajuće prosječne zapovjedne dužnosti koje nositelji tih činova obnašaju u vojskama svijeta (Hrvatska nema divizije, armije, ni grupe armija).

Tablica 1. Časnički činovi i odgovarajuće zapovjedne dužnosti

Čin u KoV i RZ	Zapovjednik	Čin u RM
Poručnik	Voda	Poručnik korvete
Natporučnik	Voda-satnije	Poručnik fregate
Satnik	Satnije	Poručnik bojnog broda
Bojnik	Bojne	Kapetan korvete
Pukovnik	Bojne-pukovnije	Kapetan fregate
Brigadir	Pukovnije-brigade	Kapetan bojnog broda
Brigadni general	Brigade	Komodor
General-bojnik	Divizije	Kontraadmiral
General-pukovnik	Korpusa	Viceadmiral
General zbora	Armije	Admiral
Stožerni general	Grupe armija	Stožerni admiral

KoV - kopnena vojska, RZ - ratno zrakoplovstvo, RM - ratna mornarica

2.5. Ustavni, zakonski i drugi akti koji uređuju područje obrane u Republici Hrvatskoj

Koliko su poslovi obrane važno pitanje nacije, vidljivo je iz broja odredbi *Ustava Republike Hrvatske* koje se odnose na to područje. *Ustavom* je propisano da je glavna uloga i zadaća Oružanih snaga Republike Hrvatske da štite njezin suverenitet i neovisnost te brane njenu teritorijalnu cjelovitost. Vojska je namijenjena samo obrambenim djelovanjima, pa je propisano da Oružane snage Republike Hrvatske, osim u sklopu vježbi u okviru međunarodnih obrambenih organizacija ili radi pružanja humanitarne pomoći, ne mogu prijeći njezine granice bez prethodne odluke Hrvatskoga sabora. Vojna obveza i sudjelovanje u obrani dužnost je svakog građanina.

Središnja institucija izvršne vlasti u poslovima obrane jest predsjednik Republike, koji prema *Ustavu* odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske pa je stoga i vrhovni zapovjednik oružanih snaga s pravom imenovanja i razrješenja vojnih zapovjednika. Predsjednik Republike na temelju odluke Hrvatskoga sabora objavljuje rat i zaključuje mir, a u vrijeme neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, uz supotpis predsjednika Vlade, narediti uporabu oružanih snaga iako nije proglašeno ratno stanje.

Ostala pitanja odnosa u sustavu obrane, uporabe oružanih snaga i službe u oružanim snagama te funkcioniranje oružanih snaga riješena su zakonima od kojih su najvažniji:

- *Zakon o obrani* (Narodne novine 33/02, 29.III.2002.)
- *Zakon o službi u oružanim snagama* (Narodne novine 33/02, 29.III.2002.)

- *Zakon o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu (Narodne novine 33/02, 29.III.2002.)*
- *Zakon o proizvodnji, remontu i prometu naoružanja i vojne opreme (Narodne novine 33/02, 29.III.2002.)*
- *Zakon o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba i ovlaštenih službenih osoba (Narodne novine 128/99, 16/01 i 22/02).*

S obzirom na intenziviranje rada na preustroju Oružanih snaga Republike Hrvatske ministar obrane donio je 2002.-2003. godine nekoliko pravilnika i odluka koje utvrđuju načela i kriterije personalne politike koji se trebaju koristiti tijekom preustroja, a u kojem je jedna od glavnih zadaća smanjenje brojnog stanja. Ti akti su:

- *Pravilnik o standardima profesionalnog razvoja i postupku utvrđivanja nemogućnosti daljnjeg profesionalnog razvoja djelatnih časnika (Narodne novine, 123/02, 22.X.2002.)*
- *Pravilnik o standardima profesionalnog razvoja i postupku utvrđivanja nemogućnosti daljnjeg profesionalnog razvoja djelatnih vojnika i dočasnika (Narodne novine, 127/02, <DATUM, POTPISANO 16.X.2002.)*
- *Pravilnik o odabiru i raspoređivanju djelatnih vojnih osoba tijekom preustroja OSRH (Narodne novine 24/03, 18.II.2003.)*
- *Pravilnik o uvjetima za stavljanje djelatne vojne osobe u aktivnu pričuvu te njezinim pravima i obvezama (Narodne novine, 68/03, 22.IV.2003.)*
- *Odluka o visini otpremnine za djelatne vojne osobe kojima služba prestane zbog preustroja ili smanjenja snaga s pravom na mirovinu (Narodne novine 140/02, 28.XI.2002.)*
- *Odluka o visini otpremnine za djelatne vojne osobe kojima služba prestane zbog preustroja ili smanjenja snaga bez prava na mirovinu (Narodne novine 140/02, 28.XI.2002.)*

- *Odluka o visini otpremnine za državne službenike i namještenike Ministarstva obrane i Oružanih snaga Republike Hrvatske kojima služba prestane zbog preustroja ili smanjenja snaga (Narodne novine 140/02, 28.XI.2002.)*

Programski odnosno konceptualni dokument sustava obrane je Strategija obrane Republike Hrvatske (Narodne novine 33/02, 29.III.2002.), koju je donio Hrvatski sabor.

3. OBAVJEŠTAJNE I PROTUOBAVJEŠTAJNE SLUŽBE

3.1. Obavještajne i protuobavještajne potrebe države

Premda uspoređivanje biologijskih s društvenim funkcijama u pravilu nije zahvalno, kad bi država bila živo biće, obavještajne službe bile bi njena osjetila kojima ona opaža pojave oko sebe i informacije o njima prenosi radi njihove daljnje procjene i reakcije, a sigurnosna ili protuobavještajna služba bila bi imunosni sustav koji omogućava otpornost prema infekciji, odnosno prema djelovanju za organizam štetnih "stranih" supstancija. Usporedba je odista neprecizna jer i protuobavještajne službe imaju vrlo oštre oči i još veće uši (ponekad se mogu pohvaliti i "dobrim nosom"), a ni opažanje pojava i prenošenje informacija o vanjskom svijetu nije u društvu funkcija samo obavještajne službe. No slika, ako i ne daje precizni oris zadaća i funkcija ovih službi, ipak upućuje na njihovu iznimnu važnost - jer, bez osjetila i bez imunosnog sustava živo biće našlo bi se posve bespomoćno i podleglo bi prvoj ugrozi. Nijedna država ne smije si dopustiti da dođe u takvu

situaciju; na to se, uostalom, obvezala svojim građanima jamčeći im sigurnost.

Međunarodni sustav, odnosno okoliš u kojem država postoji, isto tako nije posve usporediv s džunglom u kojem pravo jačega neosporeno vlada. U odnosima među državama važe i poštuju se mnogi zakoni, konvencije i običaji, koji su upravo i stvoreni i prihvaćeni kako međunarodni sustav ne bi bio džungla; mnoge međunarodne organizacije stvorene su zato da i države, a ne samo njihovi građani, budu u civiliziranim odnosima. Međutim, svaka država može računati da će uz prijatelje i saveznike imati i pokojeg njoj nesklonog člana međunarodne zajednice, pače i protivnika, a možda, ako raspolaže nečim iznimno vrijednim ili ako joj je povijest bila nesklona, i pravog neprijatelja. S druge strane, premda države svoje nacionalne interese nastoje definirati i ostvarivati tako da su što manje u raskoraku ili u kontradikciji s interesima drugih, neke će interese netko ipak na kraju protumačiti kao protivne svojim i nastojati spriječiti njihovo ostvarenje. Svijet osim toga ne miruje, elite na vlasti neprestano se smjenjuju, rađaju se novi politički pokreti, dolazi do novih otkrića i izuma, a ni brza klimatska promjena koja bi u potpunosti izmijenila svijet nije tek predmet dokonih akademskih spekulacija. Države žive u dinamičnom, potencijalno opasnom i dobrim dijelom nepredvidljivom svijetu.

Isto tako, uz prijetnje koje dolaze izvana rađaju se i endogene ugroze jer u svakom društvu uvijek postoje pojedinci i skupine čije su ideje o društvu različite od onih koje su dogovorene društvenim ugovorom i ostvarene u političkim institucijama, a koji, radikalnim i nasilnim djelovanjem nastoje nadoknaditi odsustvo podrške koju u društvu imaju. Uz to, društva su osjetljiva

već i na razmjerno slabe podražaje: oscilacije u svjetskim cijenama nekih roba, povećanje nezaposlenosti ili djelovanje kakvog ekstremističkog pokreta mogu ih u kratko vrijeme temeljito destabilizirati pa i dovesti do kolapsa.

Da bi u takvim prilikama i usprkos njima opstala, država treba mnoštvo informacija i spoznaja kako bi mogla voditi odgovarajuću vanjsku politiku, planirati primjerenu vojnu, gospodarsku i druge strategije te sudjelovati u različitim međunarodnim organizacijama i njihovim aktivnostima. Istovremeno, ona druge države mora spriječiti da dođu do onih informacija čije bi otkrivanje moglo dovesti u pitanje postizanje tih ciljeva. Isto tako, država mora identificirati one čimbenike i aktivnosti koje mogu ili nastoje ugroziti njen opstanak i postizanje drugih vitalnih nacionalnih interesa. Da bi postigle te ciljeve, države uspostavljaju obavještajne i protuobavještajne službe.

3.2. Definicije i nazivi službi

*Obavještajna služba** je državna organizacija čija je glavna zadaća prikupljanje, obrađivanje i procjenjivanje informacija i spoznaja o prilikama u svijetu a koje se tiču ostvarivanja vitalnih i drugih važnijih nacionalnih interesa te predavanje tih informacija i spoznaja najvišim državnim vlastima kako bi one mogle donijeti svrshodne odluke na polju vanjske, obrambene, gospodarske i svake druge politike kojom se ostvaruju nacionalni interesi. Obavještajne službe djeluju uglavnom u inozemstvu, odnosno prema inozemnim vladama, organizacijama, skupinama i pojedincima.

*Protuobavještajna služba** je državna organizacija čija su glavne zadaće sprječavanje pristupa informacija

ma čije bi otkrivanje moglo ugroziti provođenje državne politike ostvarivanja vitalnih i drugih važnijih nacionalnih interesa te zaštita nacionalnih institucija, političkog poretka i nositelja vlasti od subverzivnih djelatnosti, pokušaja nezakonitog utjecaja na njih i nasilnih čina (terorizam, atentati i sl.). Osim što provode djelatnosti protiv *špijunaže**, odnosno neovlaštenog prikupljanja informacija o nacionalnim institucijama (primjerice, o oružanim snagama, financijskim institucijama ili vitalnoj infrastrukturi) koje provode strane zemlje ili organizacije s namjerom da nanesu štetu ostvarivanju nacionalnih interesa, protuobavještajne službe prikupljaju informacije i provode djelatnosti i o domaćim organizacijama, skupinama i pojedincima koji mogu ugroziti nacionalnu sigurnost. Ponekad se protuobavještajne službe nazivaju sigurnosnim službama, a negdje (i u Hrvatskoj) tim se izrazom zajednički označavaju obavještajne i protuobavještajne službe.

U Hrvatskoj od 2002. godine postoje tri službe koje su utemeljene tada donesenim *Zakonom o sigurnosnim službama* i koje su sljednice ranijih organizacija: Obavještajna agencija (ranije Hrvatska izvještajna služba, osnovana 1993. godine), Protuobavještajna agencija (Služba za zaštitu ustavnog poretka) i Vojna sigurnosna agencija (Sigurnosno-informativna služba).

3.3. Obavještajni ciklus

Ideja da se obavještajnim radom podupre nacionalna politika i tako osigura opstanak i primjereni razvoj države vrlo je stara. Prvi vojni teoretičar čije je djelo sačuvano, Kinez Sun Zu (5. stoljeće prije Krista), smatrao je da je neprijatelja u ratu bolje pobijediti obmanama nego uporabom gole sile; neprijatelja je stoga potrebno u

detalje poznavati i to ne samo raspored njegovih snaga nego i njegovu strategiju, planove i namjere. Za postizanje tih ciljeva predložio je vrlo elaborirani sustav špijunaže i kontrašpijunaže u kojem su naglašenu ulogu imali dvostruki agenti i složene kombinacije s njima. Kasnije u povijesti bilo je mnogo primjera da su obavještajne službe doista spašavale nacije (primjerice, finska obavještajna služba je vrlo rano došla do informacija iz kojih je zaključila da će Njemačka izgubiti u 2.svjetskom ratu te da je za Finsku presudno što prije izaći iz rata na njenoj strani), ali i primjera katastrofalnih zakazivanja službi s katastrofalnim posljedicama (primjerice, propust američkih službi da detektiraju japanski napad na Pearl Harbour). Uspješnost službi ne ovisi međutim samo o njihovim radu, nego isto toliko, ako ne i više, o reakciji političara na njihove proizvode.

Tehnologija rada službi obično se opisuje kao *obavještajni ciklus**, odnosno kao niz faza rada kroz koje informacije i spoznaje postaju obavještajni materijal koji se korisnicima daje na uporabu¹⁰. Obavještajni ciklus ne uključuje samo postupke kojim služba priprema svoje proizvode, nego, reflektirajući položaj službi u političkom sustavu, uključuje i *input* političkih elita i njihove reakcije na obavještajne proizvode. Faze obavještajnog ciklusa jesu (a) određivanje obavještajnih potreba i zadaća, (b) prikupljanje informacija, (c) obrada informacija, (d) proizvodnja obavještajnog materijala i njegova distribucija korisnicima i (f) uporaba obavještajnog materijala. U

10 Tehnologije rada obavještajnih i protuobavještajnih službi vrlo su slične ili barem komplementarne, osobito u poslovima koje opisuje obavještajni ciklus. Gotovo sve što je ovdje navedeno kao sadržaj rada obavještajnih službi provode i protuobavještajne službe; glavna razlika nije toliko u metodama i tehnikama, nego u području djelovanja (inozemstvo - vlastiti teritorij) i sadržajima zadaća.

prvoj i posljednjoj fazi glavnu riječ imaju političari, a središnje tri faze rada službe obavljaju uglavnom same ili, gdje je potrebno, uz pomoć drugih institucija, organizacija ili građana.

1. *Određivanje obavještajnih potreba i zadaća*

U prvoj fazi zakonom ovlaštene institucije državne vlasti određuju informacije i spoznaje kojima žele ili trebaju raspolagati da bi mogle donijeti kvalitetne odluke u vanjskoj, obrambenoj, vojnoj, gospodarskoj i svakoj drugoj politici. Neke se informacije prikupljaju rutinski i bez posebnog naloga, ali se većina prikuplja temeljem smjernica za rad službi koje institucije državne vlasti povremeno izdaju (u Hrvatskoj takve su smjernice javno objavljene, v. *infra*); nerijetko se izdaju i *ad hoc* nalozi, pogotovo u dinamičnim situacijama. Za dobar obavještajni rad potrebno je međutim dosta vremena, pa je važno da se što veći broj obavještajnih zadaća zada je unaprijed i u tome leži jedna od odgovornosti političara za uspješan rad službi. Političari moraju imati dobru obavještajnu kulturu i povjerenje u službe, ali i jasna znanja o njihovim mogućnostima i o tehnologiji obavještajnog rada kako ne bi zadavali neostvarive zadaće, što onda izaziva nesporazume i disfunkcije već na prvom koraku. Primjerice, ako političari žele da službe po svaku cijenu dođu do informacija koje opravdavaju određenu političku odluku kao što je započinjanje rata, a takve informacije uopće ne postoje, službe ih neće moći pribaviti, pa će političari službe smatrati nesposobnima ili će službe, pokoravajući se pritisku, postojeće informacije "frizirati" u poželjnom smjeru, a što može imati iznimno teške i vrlo nepovoljne posljedice. Temeljem dobivenih zadaća koordinacije službi i same službe izrađuju

planove pribavljanja zahtijevanih informacija i određuju načine, sredstva i nositelje rada.

Dakako, u nekim slučajevima (primjerice ako se radi o tajnom prikupljanju podataka o građanima vlastite zemlje ili o tajnom nadzoru njihovih aktivnosti) već u ovoj fazi potrebno je ishoditi i potrebne dozvole koje zakon propisuje za takve aktivnosti.

2. Prikupljanje informacija

Prikupljanje informacija u obavještajnom radu vrši se iz otvorenih (javno dostupnih) izvora, uporabom tehničkim sredstvima i pomoću agenata. Otvoreni izvori kao što su knjige, masovni mediji uključujući i elektronske, Internet, različiti almanasi, karte, parlamentarna i poslovna izvješća i slično, mogu sadržavati vrlo značajne informacije do kojih se dolazi lako i bez ikakvih rizika. Velika količina informacija prikuplja se iz tih izvora. Dio informacija službe redovno primaju od dijelova državne uprave kao što su ministarstva i njihove ustrojstvene jedinice. Informacije se mogu dobiti i iz raznih registara koje vodi država ili druge institucije i organizacije (banke, bolnice, škole, porezne uprave itsl.), koje doduše nisu uvijek javno dostupne, ali službe imaju ovlasti uvida u njih. Poseban slučaj predstavlja nadzor nad "fizičkim" poštanskim pošiljkama (pisma, paketi) koje su obično zaštićene pravom pojedinca na tajnost i privatnost općenja, ali su službe ovlaštene da izvrše nadzor i nad tim predmetima.

Protuobavještajne zaštite protiv prikupljanja informacija iz otvorenih izvora nema osim cenzure, ali je ona u demokratskom društvu neprihvatljiva i kad je riječ o općim informacijama ali i specijalističkim publikacijama kao što

su znanstvena djela; ograničavanje objavljivanja informacija, recimo vijesti u medijima ili parlamentarnih izvješća, predstavljalo bi kršenje prava na informiranje, a moglo bi zakočiti i društveni, gospodarski i tehnološki razvoj.

Prikupljanje informacija tehničkim sredstvima vrlo je raznovrsno. Među najjednostavnije i najstarije spada uspostava nadzora nad žičnim i bežičnim telekomunikacijama (telefoni, radio, u novije vrijeme i kompjutorske mreže); imajući u vidu da je moderno općenje nezamislivo bez telekomunikacijskih sredstava te da se veliki broj poruka prenosi putem njih, taj način prikupljanja informacija, koji se može obavljati bez većeg rizika otkrivanja i bez kontakta sa *subjektom tajnog nadzora**, ima velike prednosti u obavještajnom radu. Nadzor nad telekomunikacijama uključuje prikupljanje podataka o vezama koje se uspostavljaju, o sadržajima poruka, o lokaciji sredstava komunikacija (primjerice, mobitela) i mogu pružiti ključne informacije. Tehničkih ograničenja za nadzor komunikacija nema; svaka služba, samo ako raspolaze odgovarajućom opremom, može nadzirati telekomunikacije na bilo kojem dijelu globusa. I za takvo prikupljanje informacija, ako se poduzima prema vlastitim građanima, potrebna je odgovarajuća dozvola (u Hrvatskoj dozvola Vrhovnog suda).

Budući da institucije stranih država kao što su vlade, oružane snage ili diplomatska predstavništva (u posljednje vrijeme i pojedinci), redovito koriste *kriptozaštitu** u komuniciranju, službe moraju raspolagati stručnjacima i sredstvima za dešifriranje poruka.

Drugi način prikupljanja informacija tehničkim sredstvima sastoji se u zvučnom i/ili vizualnom nadzoru prosatora. Taj način uključuje mnoge tehnike, od jednostavnih

kao što je korištenje ili postavljanje mikrofona ili kamera, do vrlo složenih, kao što je snimanja iz satelita.

Elektronska sredstva koja se koriste u prikupljanju informacija ne samo da su iznimno raznorodna (radari, laseri, mjerači radijacije, hidrofondi, telemetri, itd.) i da imaju daleke domete, nego se odlikuju i iznimnom preciznošću, tako da se može reći da gotovo nema stvari koja bi se od službi, ukoliko su dobro opremljene i odlučne da do informaciju dođu, moglo sakriti.

Protuobavještajna zaštita protiv prikupljanja podataka tehničkim sredstvima je istovremeno laka i teška. Laki način je izbjegavanje korištenja sredstava komunikacijskih i informatičkih tehnologija (telefona, interneta) i prelazak na "primitivne" tehnike (pisma, tekliči). Prema nekim informacijama, najtraženiji terorist svijeta Osama Bin Laden uopće se ne služi telefonima ni kompjutorima. Kriptozaštita predstavlja samo relativnu zaštitu komunikacija jer je sve šifre načelno moguće dešifrirati; kritično je samo pitanje vremena koje je potrebno za dešifriranje. S druge strane, dok traje dešifriranje, službe imaju na raspolaganju obilje drugih podataka (primjerice, lokaciju subjekta tajnog nadzora). Zaštita od snimanja sa satelita, od radara, lasera i sličnih sredstava vrlo je teška ako se radi o većim predmetima i pojavama (primjerice, izgradnja nekih postrojenja), a određeni se rezultati mogu postići obmanjivanjem kao i tehničkim sredstvima koja štite od različitih vrsta nadzora (primjerice audio snimanja prostora). Tehnička sredstva za nadzor i za sprječavanje nadzora danas se velikim dijelom mogu posve slobodno nabaviti u specijaliziranim trgovinama i na tematskim sajmovima.

Postoje informacije do kojih se opisanim sredstvima ne može doći, a nerijetko su upravo one najvažnije i najkritičnije. O skrivenim namjerama vodstva druge zemlje ne piše u novinama, a niti oni koji su u njih upućeni o tome ne razmjenjuju e-maile. Neki dokumenti puni ključnih informacija čuvaju se u trezorima do kojih ni zrake najsofisticiranijih uređaja ne mogu prodrijeti. Neke je pak podatke protivnička protuobavještajna služba uspješno zaštitila. U tim slučajevima pribjegava se najstarijem načinu obavljanja obavještajnog zanata - prikupljanju informacija od ljudi.

Prikupljanje informacija iz ljudskih izvora složen je poduhvat. Služba prvo treba identificirati osobu koja je potencijalni izvor informacija, a zatim ju je potrebno pridobiti na suradnju i stvoriti od nje pouzdanika službe. Motivi koji ljude navode da službama daju podatke kojima raspolažu mogu biti vrlo različiti, od ideologijskog protivljenja, razočaranja ili moralne indignacije pa sve do osobne osvete ili zarade. U Hrvatskoj je zakonom zabranjeno prisiljavati na suradnju sa službama, nego suradnja mora biti dobrovoljna. Dio ovih suradnika službe prethodno moraju dugotrajno i strpljivo pripremati za suradnju, a dio njih, kao što su prebjezi, prilazi službi samoinicijativno. U slučaju onih koji prilaze iz vlastite pobude uvijek ostaje otvoreno pitanje nisu li podmetnuti od protivničke strane, pa i tu treba mnogo vremena da se utvrdi njihova uvjerljivost. Pridobiveni agenti koji potajno predaju informacije a prividno i dalje ostaju u protivnikovoj službi ("krtice") iznimno su vrijedni izvor budući da djeluju kontinuirano i mogu pratiti dinamiku događaja. Najvredniji su oni agenti koji se nalaze u neposrednoj blizini onih koji donose važne odluke; naravno, mogućnost njihova otkrivanja raste - mada ne nužno - s visinom položaja koji zauzimaju u protivnikovom sustavu.

Najsloženiji način rada s ljudskim izvorima je predobivanje agenta strane službe ali tako da agent prividno zadrži svoju lojalnost prema stranoj službi (dvostruki agent). Tada ga se može koristiti ne samo kao izvor informacija nego i kao sredstvo za obmanjivanje strane službe koju agent i dalje nastavlja "obavještavati". U radu s dvostrukim agentima potrebna je iznimna profesionalnost, koncentracija i koordinacija jer ne samo da strana služba provjerava svoje agente, nego će, ako joj se podmetnu očividno lažne informacije, brzo prozreti što je po srijedi.

Drugi intrigantan način korištenja ljudskih resursa jesu "spavači", odnosno agenti koji se podmeću u protivnički sustav s time da se s njima onda dulje vrijeme (godinama) ne pokušava uspostaviti kontakt. Opasnost da će ga protivnička protuobavještajna služba otkriti u periodu mirovanja daleko je manja nego kad se s njime kontaktira, pa agent može u međuvremenu uspješno prolaziti sigurnosne provjere i temeljem toga uspinjati se u hijerarhiji protivničkog sustava sve do onog trenutka kad dođe do položaja na kojem ima dostup potrebnim informacijama i kad ga služba koja ga je podmetnula "aktivira" i počinje koristiti. Za taj način rada potrebno je dugoročno planiranje rada službe i predviđanje budućih obavještajnih potreba.

Jedno od pomoćnih sredstava za prikupljanje informacija pomoću agenata jesu lažne (prikrivene) tvrtke koje služba osniva u inozemstvu. Takve tvrtke mogu se nominalno baviti poslovima koji uključuju upravo onu djelatnost koja je najpogodnija za prikupljanje informacija; tako turistička agencija ili agencija za iznajmljivanje automobila omogućuje neupadljivost putovanja i prometa velikog broja raznih ljudi.

Protuobavještajne mjere protiv prikupljanja podataka iz ljudskih izvora su brojne i složene. Cjelokupno osoblje koje u državi ima pristup podacima koji mogu biti zanimljivi za strane službe i čije bi odavanje moglo ugroziti nacionalnu sigurnost, uključivo čelnike službi, mora redovito prolaziti sigurnosne provjere koje vrši protuobavještajna služba. U Hrvatskoj je objavljenim podzakonskim aktom propisano da se sigurnosna provjera vrši prilikom stupanja na dužnost odnosno na rad i onda periodički svakih pet godina. Sigurnosne provjere obuhvaćaju različite načine procjenjivanja rizika koji postoji kod određenih osoba. Vrš se uvidom u razne registre i razgovorima, a mogu uključivati i tajni nadzor.

Osim sigurnosnih provjera koje uglavnom imaju preventivnu funkciju (mada se i preko njih može otkriti agente stranih službi), protuobavještajna služba mora poduzimati i druge mjere za otkrivanje agenata, a tu joj stoje na raspolaganju sredstva tajnog nadzora i razne kombinacije s agentima.

Rad na prikupljanju informacija u službama vrše operativni odjeli odnosno, ako se informacije prikupljaju tehničkim sredstvima, operativno-tehnički odjeli. U nekim zemljama postoje posebne službe za prikupljanje informacija tehničkim sredstvima (primjerice National Security Agency u SAD).

3. *Obrada informacija*

Informacije prikupljene iz različitih izvora predstavljaju sirovi obavještajni materijal koji tek treba obraditi da bi mogao biti od koristi. Veliki dio prikupljenih informacija može sam po sebi biti posve nevažan, dio njih može biti netočan, dio podmetnut kao namjerna dezinformacija.

formacija, itd. Iz mnoštva prikupljenih informacija služba mora probrati one koje su značajne, pouzdane i točne.

Procjenjivanje vrijednosti informacija prolazi kroz nekoliko etapa. Prvu procjenu vrše sami operativci koji su do informacije došli; oni temeljem ranijih iskustava ocjenjuju pouzdanost izvora, njegove mogućnosti dostupa informacijama i druge okolnosti koje mogu ukazati na stupanj njegove pouzdanosti. Nakon toga analitičari prosuđuju točnost informacije tako da se, uspoređuje s ranije dobivenim informacijama i već postojećim spoznajama. Da bi se informaciju smatralo posve točnom, obično se traži da bude dobivena, odnosno potvrđena iz barem dva neodvisna izvora.

U ovoj fazi obavještajnog ciklusa može doći do pogrešaka koje mogu imati teške posljedice. Na pogrešnu procjenu vrijednosti informacije može utjecati nestručnost, ali i različite perceptivne udešenosti koje čine da se određene informacije uzimaju kao točne budući da se uklapaju u sliku koja o nečemu već postoji ili je se želi imati. Neki puta protivnik podmeće informacije koje su radi uvjerljivosti uglavnom točne, ali sadrže i neku netočnost, a koja se onda previdi jer je sve ostalo točno i provjereno.

Poslove u ovoj i sljedećoj fazi obavještajnog ciklusa obavljaju uglavnom analitički odjeli službi.

4. Proizvodnja obavještajnog materijala i njegova distribucija korisnicima

Da bi prikupljene i pozitivno vrednovane informacije postale iskoristivi obavještajni materijal, potrebno ih je ponovo procijeniti i zatim integrirati, sistematizirati i

interpretirati te iz njih izvesti zaključke temeljem kojih njihovi korisnici mogu donijeti odgovarajuće odluke. Oblik proizvoda ovisi o tome radi li se on temeljem trajnog naloga naručitelja za prikupljanje informacija o određenoj pojavi ili temeljem *ad hoc* naloga. Služba može korisnikovu pozornost i samoinicijativno skrenuti na neku novu, ranije nepoznatu pojavu.

Proizvodi mogu imati različite oblike i formate (kratke bilješke, dnevni pregledi, studije), a sadrže prikupljene spoznaje o situaciji ili pojedinim subjektima te mogu davati predviđanja o tome što će protivnik poduzimati i kolika je vjerojatnost nekog ishoda. Materijali moraju biti priređeni pravovremeno i iznimno je važno da su kratki, jasni i pregledni.

Nakon izrade, gotovi proizvodi dostavljaju se korisnicima na način koji je predviđen za rukovanje najtajnijim dokumentima. Korisnici svih materijala službi jesu zakonom ovlašteni dužnosnici u vrhu izvršne vlasti (u Hrvatskoj to su predsjednik Republike, predsjednik Vlade i član vlade zadužen za poslove nacionalne sigurnosti) te čelnik zakonodavne vlasti (predsjednik Hrvatskoga sabora). Materijali od interesa za druge institucije i organizacije, kao što su ministarstva obrane, vanjskih i unutarnjih poslova, financija, gospodarstva, itd., dostavljaju se i njima, a radi koordinacije rada među službama materijali se šalju i drugim službama i koordinacijskim tijelima (Vijeće nacionalne sigurnosti, Savjet za koordinaciju sigurnosnih službi).

5. *Uporaba obavještajnog materijala*

U posljednjoj i vrlo kritičnoj fazi obavještajnog ciklusa najviši dužnosnici (obično u izvršnoj vlasti) donose

odluke temeljem dobivenog obavještajnog materijala. U procesu donošenja odluke dužnosnici obavještajni materijal mogu temeljem vlastite procjene uzeti u obzir ili ga odbaciti i nisu obvezni postupiti sukladno prijedlozima ili preporukama za poduzimanje određenih mjera koje materijal može sadržavati. To je potrebno zato jer najviši politički dužnosnici moraju voditi računa i o širem kontekstu i dalekosežnijim političkim posljedicama određenih mjera, a koje službe nisu morale ili nisu mogle uzeti u obzir. Drugim riječima, konačna odgovornost za rezultat obavještajnog ciklusa leži na političarima. Službe nisu i ne mogu biti stvaratelji državne politike nego predstavljaju tek jedan od servisa za donositelje najvažnijih odluka.

Ako političari temeljem obavještajnog materijala odluče poduzeti mjere, na raspolaganju im stoji državni aparat, a na prvom mjestu institucije i organizacije za poslove nacionalne sigurnosti (primjerice, oružane snage). Poduzimanje mjera mora biti koordinirano i dobro je ako one budu usuglašene na tijelu za koordinaciju državne politike na području nacionalne sigurnosti (u Hrvatskoj to je Vijeće nacionalne sigurnosti). Istovremeno, službama je potrebno dostaviti povratnu informaciju i izdati daljnje naloge te se obavještajni ciklus obnavlja.

3.4. Druga operativna djelovanja službi

Obavještajne i protuobavještajne službe mogu se, osim na prikupljanju informacija, angažirati i na drugim operativnim djelovanjima koje uključuju vrlo različite akcije poput hvatanja određenih osoba (klasični primjer je otmica Eichmanna u Argentini koju je izvela izraelska služba), pomaganje određenim političkim pokretima i

društvenim skupinama u inozemstvu, sabotaze, diverzije i drugo. Službe uglavnom nerado vrše likvidacije istaknutih osoba u neprijateljskim institucijama, budući da je to vrlo riskantno i uglavnom neproduktivno, a osobito se klone toga da u ubojstvima izravno sudjeluju.

Protuobavještajne službe obavljaju i poslove protuobavještajne zaštite štićenih osoba (uglavnom najviših državnih dužnosnika), objekata gdje su smještene radne prostorije najviših državnih institucija kao i drugih osoba i objekata važnih za nacionalnu sigurnost. Protuobavještajna služba nadležna je i za kriptozastitu svih komunikacija državnih institucija. Prema hrvatskom zakonu protuobavještajnu zaštitu domaćih institucija u inozemstvu obavlja Obavještajna agencija, a protuobavještajnu zaštitu oružanih snaga, Ministarstva obrane i drugih institucija obrane Vojna sigurnosna agencija.

3.5. Zakonska ograničenja djelovanja službi u Republici Hrvatskoj

Kao i u mnogim drugim europskim zemljama, u Hrvatskoj temeljem odredbi *Zakona o sigurnosnim službama* obavještajne i protuobavještajne službe nemaju policijske ovlasti te ne mogu, primjerice, zaustavljati osobe, provjeravati njihov identitet, privoditi ih, ograničavati im slobodu kretanja i uporabljati sredstva prisile (osim u samoobrani). Međutim, uz prethodni pristanak osobe, službe mogu obavljati razgovore s osobama za koje se smatra da raspolažu informacijama od interesa za nacionalnu sigurnost; ako osoba taj pristanak ne da, služba mora od Ministarstva unutarnjih poslova tražiti da ono obavi taj razgovor kojem onda prisustvuje i predstavnik službe.

U Hrvatskoj Obavještajna agencija djeluje u inozemstvu, Protuobavještajna agencija u zemlji, a Vojna sigurnosna agencija smije djelovati samo prema pripadnicima Oružanih snaga i Ministarstva obrane i građanima zaposlenima u tim institucijama.

Protuobavještajna i Vojna sigurnosna agencija mogu primjenjivati mjere tajnog prikupljanja podataka kojima se privremeno ograničavaju neka ustavna prava i slobode građana samo ako se podaci ne mogu prikupiti na drugi način ili je njihovo prikupljanje povezano s nesrazmjernim teškoćama. Zakon predviđa da ako postoji mogućnost izbora između više mjera tajnog prikupljanja podataka, onda treba primijeniti mjeru kojom se manje zadire u zaštićena prava i slobode. Mjere tajnog prikupljanja podataka obuhvaćaju:

- nadzor sredstava za tehničko komuniciranje na daljinu
- nadzor prometa na tranzitno-međunarodnim komunikacijskim vezama
- nadzor nad poštanskim pošiljkama
- tehničko snimanje prostora i objekata
- nadzirani promet predmeta i vrijednosti
- tajno praćenje, motrenje, svjetlosno i zvučno snimanje osoba na otvorenom prostoru i na javnim mjestima.

Odobrenje za provođenje ovih mjera ravnatelj službe mora pisanim obrazloženim zahtjevom zatražiti od suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske kojega je za to ovlastio predsjednik Vrhovnog suda i koji izdaje pisani obrazloženi nalog za primjenu mjera. Ukoliko zbog hitnosti taj nalog nije moguće pravovremeno dobiti, mjera se počinje primjenjivati temeljem naloga ravnatelja službe koji o tome mora odmah obavijestiti ovlaštenog suca koji pak u roku od 24 sata mora izdati ili uskratiti nalog; ako ga ne izda, služba je dužna uništiti dokumente i sredstva

na kojima su zabilježeni podaci koje je saznala u provođenju mjere i o tom sačiniti zapisnik koji dostavlja ovlaštenom sucu. Ako sudac odbije izdati nalog, o razlozima odbijanja mora obavijestiti Vijeće za nacionalnu sigurnost i odbor Hrvatskoga sabora nadležan za nacionalnu sigurnost. Zakon vrlo precizno određuje da zahtjev i nalog za poduzimanje mjera tajnog prikupljanja podataka moraju sadržavati oznaku mjere koja će se primjenjivati, oznaku osobe prema kojoj će se mjera primjenjivati, obrazloženje razloga zbog kojih se mjera provodi i potrebe njezinog poduzimanja i rok trajanja mjere. Ako se predlaže i dopušta poduzimanje više mjera, moraju biti navedeni podaci za svaku mjeru. Zakon propisuje da zahtjev i nalog za poduzimanje mjera tajnog prikupljanja podataka predstavljaju državnu tajnu, odnosno tajnu najvišeg stupnja. Službene i druge osobe koje sudjeluju u postupku odlučivanja i u poduzimanju mjera dužne su kao državnu tajnu čuvati sve podatke koje su saznale.

Uvođenjem sudskih odobrenja za neka djelovanja službi u Republici Hrvatskoj je postignuto približavanje standarda djelovanja sustava nacionalne sigurnosti ostalim sustavima političkog sustava: time je značajno smanjena opasnost "sekuritizacije". Zanimljivo je da su službe tijekom pripremanja zakona iz 2002. godine same insistirale da im se oduzmu policijske ovlasti koje su imale još iz socijalističkog razdoblja.

3.6. Parlamentarni nadzor nad radom službi u Republici Hrvatskoj

Kao i u drugim europskim zemljama, u Republici Hrvatskoj rad obavještajnih i protuobavještajnih službi potpada pod parlamentarni nadzor. Tijela koja sudjeluju

u tome nadzoru jesu Hrvatski sabor i njegov Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost. Ta tijela mogu od predsjednika Republike i predsjednika Vlade tražiti izvješća o stanju nacionalne sigurnosti, od službi informaciju o radnjama i mjerama koje provode, od službi i od predsjednika Vrhovnog suda informacije o poduzetim mjerama tajnog prikupljanja podataka, a od službi mogu tražiti i informaciju o tome prikupljaju li službe nacionalne sigurnosti informacije koje se tiču zastupnika Sabora ili osobe koja je član njegovoga porodičnog domaćinstva te mogu obavljati razgovore s kandidatima za mjesto čelnika službi. Predsjedništvo Sabora određuje o kojim od ovih tema će se raspravljati na sjednici Hrvatskoga sabora, a koja pitanja će se raspraviti na sjednici odbora nadležnog za nacionalnu sigurnost zatvorenoj za javnost.

Odbor je još ovlašten saslušavati čelnike i službene osobe službi o tome je su li su neke mjere i radnje tih službi bile nezakonite, raspravljati o zakonitosti financijskog i materijalnog poslovanja sigurnosnih službi, razmatrati izvješće pučkog pravobranitelja o zaštiti ustavnih i zakonskih prava građana u postupcima koje vode službe te razmatrati rad sigurnosnih službi u svezi s vanjskom politikom Republike Hrvatske.

Kako se ne bi kompromitirali suradnici ili otkrile pojedinosti rada službi, informacije koje se daju tijelima parlamentarnog nadzora nad radom službi ne smiju sadržavati podatke o osobama s kojima je surađivala služba i podatke o načinu na koji su informacije prikupljene.

Kao institucija građanskog nadzora nad radom službi u Republici Hrvatskoj ustanovljeno je i Vijeće za nadzor sigurnosnih službi od sedam članova iz redova javnih

radnika i stručnjaka (jedan član Vijeća mora biti diplomirani pravnik, jedan diplomirani politolog a jedan inženjer elektrotehnike) koje na rok od četiri godine imenuje Hrvatski sabor kojemu je Vijeće i odgovorno. Vijeće prati zakonitosti rada sigurnosnih službi, prati i nadzire primjenu mjera tajnog prikupljanja podataka kojima se ograničavaju ustavna prava i slobode te prati zakonska uređenja na području nacionalne sigurnosti u drugim zemljama. Radi ostvarivanja svojih ovlasti Vijeće može vršiti uvid u izvješća i druge dokumente službi te obavljati razgovore s čelnicima i službenim osobama službi kada je to nužno radi utvrđenja činjenica odlučnih za ocjenu zakonitosti rada službi. O svojim saznanjima i prijedlozima rješenja za unaprjeđenje zakonske regulative koja je u vezi sa zakonitošću rada službi Vijeće za nadzor sigurnosnih službi obavještava Vijeće za nacionalnu sigurnost, predsjednika Hrvatskoga sabora, predsjednika Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost te ravnatelje sigurnosnih službi. Vijeće za nadzor sigurnosnih službi radi temeljem programa koji donosi Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, a može postupati i na temelju zahtjeva i dojava građana, djelatnika službi, državnih tijela i pravnih osoba o zamijećenim nezakonitim postupcima ili nepravilnostima u radu službi, osobito u slučajevima kršenja zajamčenih prava i temeljnih sloboda. Ukoliko se izvršenim nadzorom utvrdi postojanje nezakonitosti, predsjednik Vijeća izvijestit će o rezultatima nadzora predsjednika Republike Hrvatske, predsjednika Hrvatskoga sabora, predsjednika Vlade i Državno odvjetništvo.

3.7. Ustavni, zakonski i drugi akti koji uređuju djelovanje službi u Republici Hrvatskoj

Ustav Republike Hrvatske propisuje da predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske surađuju u usmjeravanju rada sigurnosnih službi te da imenovanje čelnika sigurnosnih službi, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Hrvatskoga sabora, supotpisuju predsjednik Republike i predsjednik Vlade Republike Hrvatske. Ustav isto tako određuje zaštićena prava i slobode do ograničenja kojih može doći u tajnom prikupljanju podataka.

Temeljni zakonski propis koji utemeljuje službe, određuje njihove zadaće, ovlasti i područje djelovanja, utemeljuje i propisuje sastav i rad Vijeća za nacionalnu sigurnost te Savjeta za koordinaciju sigurnosnih službi te propisuje subjekte, postupke i ovlasti parlamentarnog i građanskog nadzora je *Zakon o sigurnosnim službama Republike Hrvatske* (Narodne novine 32/02, 28.III.2002.; v. i *Ispravak Zakona o sigurnosnim službama Republike Hrvatske*, Narodne novine 38/02, 16.IV.2002.). Rad Hrvatskoga sabora i njegovih odbora reguliran je *Poslovníkom Hrvatskoga sabora (pročišćeni tekst)* (Narodne novine 6/02, 21.I.2002.).

U svibnju 2003. godine Vlada Republike donijela je niz uredbi kojima se određuju postupci sigurnosnih provjera, protuobavještajne zaštite najviših institucija države i državnih dužnosnika, utemeljuje državno tijelo za kriptozastitu te sukladno europskim propisima uređuju obveze davatelja telekomunikacijskih usluga u primjeni mjera tajnog prikupljanja podataka. Te uredbe su:

- *Uredba kojom se utvrđuju dužnosti odnosno poslovi od posebnog značaja za nacionalnu sigurnost za obavljanje kojih se provodi sigurnosna provjera (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*
- *Uredba o utvrđivanju poslova protuobavještajne zaštite i osiguranja određenih osoba, objekata i prostora (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*
- *Uredba o osnivanju Zavoda za informacijsku sigurnost i kriptozastitnu tehnologiju (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*
- *Uredba o obvezama iz područja nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske za pravne i fizičke osobe u telekomunikacijama (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*

Ostale uredbe Vlade Republike Hrvatske kojima se reguliraju neke funkcije službi su:

- *Uredba o ustrojavanju disciplinskih sudova Obavještajne agencije (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*
- *Uredba o pravu nošenja i načinu uporabe oružja službenih osoba Obavještajne agencije (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*
- *Uredba o službenoj iskaznici i znački službenih osoba Obavještajne agencije (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*
- *Uredba o pravu nošenja i načinu uporabe oružja službenih osoba Protuobavještajne agencije (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*
- *Uredba o posebnoj oznaci i obrascu službene iskaznice službenih osoba Potuobavještajne agencije (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*
- *Uredba o o ustrojavanju disciplinskih sudova Protuobavještajne agencije (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*
- *Uredba o ustrojavanju stegovnih sudova u Vojnoj sigurnosnoj agenciji (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*
- *Uredba o pravu nošenja i načinu uporabe oružja službenih osoba Vojne sigurnosne agencije (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*

- *Uredba o službenoj iskaznici i znački službene osobe Vojne sigurnosne agencije (Narodne novine 83/02, 21.V.2003.)*

Zakonski propis koji određuje stupnjeve tajni i uređuje postupak sa zaštićenim podacima je nešto stariji *Zakon o zaštiti tajnosti podataka (Narodne novine 108/96, 23.XII.1996.)*. Za ovu materiju zanimljiv može biti i *Pravilnik o zaštiti tajnosti podataka obrane* koji je donijelo Ministarstvo obrane (*Narodne novine 112/97, 24.X.1997.*).

Uz *Strategiju nacionalne sigurnosti (Narodne novine 32/02, 28.III.2002.)*, programski odnosno konceptualni dokument za rad službi su *Godišnje smjernice za rad sigurnosnih službi Republike Hrvatske* koje je donijelo Vijeće za nacionalnu sigurnost (*Narodne novine 121/03, 29.VII.2003.*). Zanimljiv dokument koji kombinira navođenje tekućih obavještajnih i protuobavještajnih potreba države s nekim općim teorijsko-političkim razmatranjima, primjerice o prirodi demokracije i zaštiti prava i sloboda.

4. DRŽAVNI ORGAN ZA VANJSKE POSLOVE I DIPLOMACIJA KAO INSTRUMENT NACIONALNE SIGURNOSTI

4.1. Opće nadležnosti i položaj u političkom sustavu

Ključna, a u današnje vrijeme i sve značajnija institucija nacionalne sigurnosti jedržavni organ (u većini zemalja naziva se ministarstvo) za vanjske poslove. Ministarstvo vanjskih poslova dio je izvršne vlasti i zaduženo je za provedbu vanjske politike zemlje i za

odnose s drugim zemljama, skupinama zemalja i međunarodnim političkim, političko-vojnim, gospodarskim i drugim organizacijama.

Budući da su vanjski poslovi jedinstveni za cijelu državu te u njima država pred drugim državama i u ukupnosti međunarodnih odnosa nastupa kao suverena nacija, u svakoj je državi profiliranje vanjske politike u nadležnosti predstavnika nacionalnog suvereniteta, u načelu vrha izvršne vlasti. Tako je i u Republici Hrvatskoj, u kojoj prema ustavnim odredbama predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske surađuju u oblikovanju i provođenju vanjske politike, s time da predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, odlučuje o osnivanju diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu te na sličan način donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu. Sâma Vlada je pak zadužena za operativno vođenje vanjske politike. U Hrvatskoj, kao i u velikom broju drugih država, zakonodavna vlast ima nadležnost sklapanja nekih međunarodnih ugovora kao i nadležnost potvrđivanja (*ratifikacije**) koja je obvezna za međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmjenu zakona, potom ugovore koji su vojne i političke naravi te one koji financijski obvezuju Republiku Hrvatsku; Hrvatski sabor isto tako može donositi odluke o ključnim pitanjima vanjske politike zemlje, te, kao i drugi parlamenti u svijetu, ima odbor koji je nadležan za razmatranje oblikovanja, vođenja i ostvarivanja nacionalne vanjske politike i pripremi zakonodavne potpore ostvarenju te politike.

Takvo uređenje upravljanja vanjskom politikom zemlje osim što je odraz duge tradicije, svojom centralizacijom pokazuje da su vanjski poslovi instrument

nacionalne sigurnosti koji su uvijek u nadležnosti najviših tijela vlasti. Premda Ministarstvo vanjskih poslova vrši raščlambe međunarodne situacije i temeljem njih daje mišljenja o interesu države u području vanjske politike te prijedloge djelovanje u području vanjske politike i međunarodnih odnosa, ono nije samostalnom koncipiranju vanjske politike koja je u nadležnosti vrha vlasti. U tome je slično Ministarstvu obrane koje isto tako ne odlučuje samostalno o najvažnijim pitanjima obrambene politike (primjerice, o veličini i opremljenosti oružanih snaga, uporabi vojske ili započinjanju i okončavanju ratnog stanja), ali se od njega razlikuje po tome što ministarstvo obrane i Oružane snage imaju monopol na uporabu sile prema drugim zemljama, dočim u političkim, gospodarskim, znanstvenim i drugim odnosima s inozemstvom uz Ministarstvo vanjskih poslova sudjeluju i brojni drugi državni organi, različite institucije, financijski zavodi, gospodarske tvrtke i pojedini građani. Zbog toga Ministarstvo vanjskih poslova ima i naglašenu ulogu da s državnom politikom uskladi djelovanja svih nacionalnih institucija i organizacija prema drugim zemljama i međunarodnim organizacijama¹¹.

¹¹ U nekim se slučajevima i situacijama može zapaziti raskorak između "službene" vanjske politike koju zastupa i provodi država preko Ministarstva vanjskih poslova te djelovanja drugih, privatnih subjekata kao što su trgovinske tvrtke; ponekad je međutim riječ o djelovanjima usklađenim na državnoj razini kojima je svrha "odašiljanje signala" drugim zemljama s kojima se, iz određenih političkih razloga ili obzira, ne može izravno komunicirati (primjer je "ping-pong diplomacija" između Kine i SAD sedamdesetih godina 22. stoljeća), a ponekad je riječ o suprotstavljenim interesima koji uvijek postoje u međusobnim odnosima država (kao primjer mogu poslužiti američko-njemački financijski aranžmani u vrijeme uspona nacista pa čak i tijekom 2. svjetskog rata).

Vanjska politika kao instrument nacionalne sigurnosti usmjerena je na ostvarivanje vitalnih nacionalnih interesa i neutralizaciju vanjskih ugroza prvenstveno političkim i diplomatskim sredstvima. Vanjska politika ostvaruje se jednostranim (unilateralnim) djelovanjima prema drugim državama ili cijeloj međunarodnoj zajednici, dvostranim (bilateralnim) odnosima s pojedinim državama, te višestranim (multilateralnim) nastupima u zajednici s drugim državama.

4.2. Jednostrana djelovanja

Unilateralna djelovanja obuhvaćaju više vrsta mjera kojima je zajedničko to da država koja ih poduzima djeluje prvenstveno u svoju korist i iz svojih vlastitih interesa. To mogu biti mjere predviđene međunarodnim pravom i na koje države imaju priznato pravo (primjerice, proglašenje gospodarskog pojasa na moru), ali isto tako i samostalno poduzete mjere protiv druge države (primjerice, uvođenje embarga ili prekidanje odnosa). Na koncu, može se raditi i o mjerama koje su protivne međunarodnom pravu ili priznatim normama međunarodnih odnosa (primjerice, odbijanje prihvatanja ili kršenje nekog instrumenta međunarodnog prava koji je općenito prihvaćen).

Ona unilateralna djelovanja koja nisu predviđena međunarodnim pravom a na koja svaka država ima "prirodno pravo", osobito kad su u pitanju njeni vitalni interesi, skopčana su s brojnim rizicima jer u pravilu izazivaju nezadovoljstvo drugih država i organizacija, pa i njihova protudjelovanja. Zato država koja na taj način djeluje mora imati određeni stupanj moći kako bi eventualne nepovoljne reakcije mogla neutralizirati. Male

države imaju stoga razmjerno sužen prostor za takva djelovanja.

Jednostrana djelovanja Republike Hrvatske, kao male države, razmjerno su rijetka. Osim proglašenja nezavisnosti u lipnju 1991. godine i raskida svih odnosa sa SFRJ u listopadu iste godine, Hrvatska je u ljeto 2003. godine najavila proglašenje gospodarskog pojasa na moru, što je odmah, premda je taj čin utemeljen u međunarodnom pravu, izazvalo nepovoljne reakcije susjedne Republike Slovenije. Unilateralni čin Slovenije prema Hrvatskoj bila je nacionalizacija nuklearne elektrane Krško što je kasnije anulirano bilateralnim dogovorima.

4.3. Dvostrani odnosi

Bilateralni odnosi počivaju pak na načelu uzajamnosti i obostrane koristi za dvije zemlje i uglavnom se vode instrumentima državnog organa za vanjske poslove, odnosno putem diplomatskih i konzularnih predstavništava, ali uključuju i druge nacionalne institucije koje sudjeluju u različitim oblicima razmjene, suradnje i sporazumijevanja među državama. Države međusobno sklapaju ugovore kojima uspostavljaju različite oblike razmjene, suradnje i međusobnog pogodovanja, na širokom području od gospodarstva, znanosti i kulture do iznajmljivanja vojnih baza i ukidanja viza. U najgorem slučaju bilateralni odnosi svode se na uspostavljene diplomatske odnose.

Države uspostavljaju diplomatske odnose međusobnim priznavanjem i recipročnim donošenjem odluka o njihovoj uspostavi. O tome s kojim zemljama će odnosi i na kojoj razini biti uspostavljeni ovisi o više čimbenika, kao što je status zemalja u međunarodnoj zajednici, poli-

tička bliskost i postojanje različitih interesa, a ponekad odlučiti mogu i financijski razlozi i neisplativost održavanja predstavništava u zemljama koje nemaju veću važnost za pojedinu državu. Nakon odluke o uspostavi diplomatskih odnosa države jedna u drugoj uspostavljaju veleposlanstvo kao glavno političko predstavništvo te, po potrebi, određeni broj konzulata kao pomoćnih predstavništava u važnijim središtima zemlje domaćina. Zbog štednje, je neki puta diplomatsko-konzularno predstavništvo sa sjedištem u jednoj zemlji ujedno i predstavništvo akreditirano u nekoj drugoj zemlji, pa i u više drugih zemalja. Djelovanje i rad diplomatsko-konzularnih predstavništava te privilegije i obveze njihovog osoblja regulirani su *Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima i Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima*.

Razvoj bilateralnih odnosa na mnogo načina pridonosi ostvarivanju nacionalne sigurnosti. Samo postojanje diplomatskih predstavništava u drugim zemljama omogućuje neposrednu razmjenu informacija i komunikaciju između država što može pridonijeti pravodobnom uklanjanju nesporazuma i prevenciji sporova i sukoba te dobroj obaviještenosti o prilikama u zemljama. Znatan broj nesuglasica pa i potencijalno opasnih povoda koji bi inače mogli prerasti u sukobe može se spriječiti ili razriješiti diplomatskim aktivnostima kao što je razmjena nota i upozorenja ili vođenje pregovora. S druge strane, države koje razvijaju bilateralnu suradnju na mnogim poljima i koje se povezuju različitim sporazumima i ugovorima u načelu pronalaze zajedničke interese i tako ne samo da smanjuju mogućnost izbijanja sporova, nego i jedna drugoj postaju partneri koji preko razvoja međusobnih odnosa ostvaruju vlastitu korist i povećavaju svoju moć.

Kroz bilateralne odnose država štiti svoje političke i gospodarske interese i prava u drugim zemljama kao i prava svojih građana i institucija koji žive i djeluju u drugim zemljama, a štite i položaj svojih manjina. Države nerijetko dogovaraju i izravnu suradnju u izvršavanju određenih poslova nacionalne sigurnosti. One tako mogu surađivati u vojnoj i obrambenoj politici u rasponu od prodaje oružja i opreme do zajedničkih vježbi pa i stvaranja zajedničkih vojnih postrojbi, a isto tako mogu sklapati ugovore o otkrivanju, suzbijanju i borbi protiv zajedničkih ugroza (primjerice, transnacionalnog organiziranog kriminala, trgovine nedopuštenim robama, ilegalnim migracijama, itd.). U bilateralnim odnosima nastaju i pokreću se inicijative za multilateralna djelovanja.

U provođenju vanjske politike kao instrumenta nacionalne sigurnosti u bilateralnim se odnosima razlikuju javna i *tajna diplomacija**. Javna diplomacija obuhvaća one oblike suradnje čiji je sadržaj poznat, dočim tajna diplomacija predstavlja one oblike suradnje čiji sadržaj ne može biti objavljen, kao što je slučaj suradnje obavještajnih i protuobavještajnih službi ili nekih oblika vojne i obrambene suradnje. Razmjere i kvaliteta tajne suradnje izravno pokazuju stupanj bliskosti zemalja, a poznavanje već samo njenih naznaka može biti značajan prediktor razvoja događaja (primjerice, suradnja obavještajnih službi SAD i Ujedinjene Kraljevine). Tajna diplomacija može obuhvaćati i prikrivene dogovore na štetu trećih država.

Motive za uspostavu i razvijanje bilateralnih odnosa valja uvijek razumjeti i interpretirati ponajprije iz realističkog ugla gledanja. Njihova krajnja svrha je vlastita korist i sebični interes države. Razlika spram unilateral-

nih djelovanja sastoji se samo u tome da oni koriste pružaju i drugoj državi i zadovoljavaju i njene sebične interese. Premda je diplomacija sinonim za uglađenost, mnogi znameniti državnici čija je djelatnost bila okrenuta vanjskoj politici kao ključnom segmentu nacionalne moći ostali su zapamćeni po iznimno nesentimentalnim tumačenjima biti međunarodnih odnosa¹². Bilateralne odnose Republike Hrvatske s drugim zemljama ilustrira broj diplomatsko-konzularnih misija (Tablica 2.).

12 Lord Palmerston, britanski premijer iz 19. stoljeća tako je svojedobno ključno načelo vanjske politike realpolitički definirao ovako: "Britanija nema stalne prijatelje ni stalne neprijatelje; ona ima stalne interese." Američki ministar vanjskih poslova Henry Kissinger sedamdesetih je godina 20. stoljeća o odnosima svoje zemlje s njenim komunističkim antagonistima tumačio ovako: "Neprijateljstvo između Kine i Sovjetskog Saveza iskoristit ćemo najbolje ako sa svakim od njih imamo bolje odnose nego što ih oni imaju između sebe."

Tablica 2. Diplomatsko-konzularna predstavništva
Republike Hrvatske i u Republici Hrvatskoj

<i>Država</i>	<i>Predstavništvo RH</i>	<i>Predstavništvo u RH</i>
Albanija	Tirana	Zagreb
Alžir		Budimpešta
Antigva i Barbuda		Beč
Argentina	Buenos Aires	Beč Bangladeš, Berlin
Armenija		Atena
Australija	Canberra, Melbourne, Perth, Sydney	Zagreb
Austrija	Beč, Graz, Innsbruck	Dubrovnik, Rijeka, Zagreb, Split
Belgija	Bruxelles	Zagreb
Bolivija	Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra	Berlin
Bosna i Hercegovina	Sarajevo, Banja Luka, Mostar, Tuzla	Zagreb
Brazil	Brasilia, Sao Paulo	Beč, Zagreb
Bugarska	Sofija	Zagreb
Burkina Faso		Rim
Cipar		Beč
Češka Republika	Prag	Zagreb
Čile	Santiago, Antofagasta, Punta Arenas	Zagreb, Rijeka, Split
Danska	Kopenhagen, Aarhus	Zagreb, Dubrovnik, Rijeka, Split, Budimpešta
Egipat	Kairo, Aleksandrija	Zagreb
Filipini	Manila Beč,	Zagreb
Finska	Helsinki	Zagreb, Rijeka, Split
Francuska	Pariz, Lyon	Zagreb
Gana		Rim
Grčka	Atena	Zagreb
Gvineja-Bisau		Zagreb, Omišalj
Gvineja		Zagreb
Indija	New Delhi	Zagreb
Indonezija	Jakarta	Budimpešta, Zagreb

Iran	Teheran	Zagreb
Irska	Dublin	Bern, Zagreb
Island	Reykjavik	Berlin
Italija	Rim, Milano, Pescara, Trst	Zagreb, Rijeka, Split
Izrael	Tel Aviv, Ashdod, Kfar Shmaryahu	Beč
Japan	Tokio	Zagreb
Jemen		Berlin, Zagreb
Jordan	Aman	Rim, Zagreb
Južnoafrička Republika	Pretorija	Budimpešta
Kanada	Ottawa, Mississauga	Zagreb
Katar		Rim
Kazahstan		Beč, Zagreb
Kina	Peking	Zagreb
Kolumbija		Beč
Koreja	Seul	Budimpešta, Zagreb
Koreja DNR		Sofija
Kuba		Beč
Kuvajt		Prag
Latvija		Prag
Libanon	Bejrut	Beč
Libija		Beč
Litva		Beč
Mađarska	Budimpešta, Nagykanisza, Pečuh	Zagreb, Rijeka, Split
Makedonija	Skopje	Zagreb
Malezija	Kuala Lumpur	Zagreb
Mali		Rim
Malta		Berlin, Zagreb
Maroko	Rabat	Budimpešta
Meksiko		Budimpešta
Moldova		Budimpešta
Monako		Zagreb
Nigerija		Budimpešta
Nizozemska	Haag	Zagreb, Dubrovnik, Rijeka, Split
Norveška	Oslo	Zagreb, Rijeka
Novi Zeland	Auckland	Rim, Zagreb

Njemačka	Berlin, Bonn, Bremen, Frankfurt, Hamburg, Mainz, München, Stuttgart	Zagreb, Split
Obala Slonovače		Zagreb
Oman		Beč
Pakistan	Karachi	Sarajevo, Zagreb
Panama		Budimpešta
Peru	Lima	Budimpešta
Poljska	Varšava	Zagreb
Portugal	Lisabon, Funchal	Zagreb
Rumunjska	Bukurešt	Zagreb
Ruska Federacija	Moskva	Zagreb
SAD	Washington, Chicago, Los Angeles, New York, New Orleans, Pittsburgh, Seattle, St. Paul	Zagreb
Slovačka	Bratislava	Slovačka
Slovenija	Ljubljana, Koper, Maribor	Zagreb, Split
Srbija i Crna Gora	Beograd, Kotor, Subotica	Zagreb, Rijeka, Vukovar
Sudan		Rim, Zagreb
Suvereni Viteški malteški red		Zagreb
Sveta Stolica	Vatikan	Zagreb
Španjolska	Madrid, Barcelona, Pamplona	Zagreb, Split
Šri Lanka	Colombo	Beč, Zagreb
Švedska	Stockholm	Zagreb, Rijeka, Split
Švicarska	Bern, Lugano, Zürich	Zagreb
Tajland	Bangkok	Budimpešta,
Turska	Ankara, Istanbul	Zagreb, Rijeka
Ujedinjena Kraljevina	London	Zagreb, Dubrovnik, Split
Ukrajina	Kijev	Zadar
Urugvaj		Budimpešta
Venezuela	Caracas	Beč
Vijetnam		Beč
Zambija		Berlin

Izvor: MVP

4.4. Višestrani odnosi

Multilateralni odnosi predstavljaju stvaranje i provođenje zajedničke politike više zemalja koje se okupljaju oko nekog zajedničkog interesa. Premda su multilateralni odnosi stari koliko i politička povijest jer je već rano shvaćena prednost zajedničkog nastupa više država, njihovo je značenje silno naraslo u najnovije vrijeme pa danas gotovo da i nema države koja nije članica više desetina međunarodnih organizacija i potpisnica brojnih sporazuma i konvencija koje na isti način obvezuju sve zemlje koje ih prihvaćaju.

Ideja koja leži u pozadini multilateralne vanjske politike kao instrumenta nacionalne sigurnosti je jednostavna: sporazumijevanjem s drugim državama, međusobnim obvezivanjem i uspostavljanjem normi u međusobnim odnosima te zajedničkim nastupom u ostvarivanju zajedničkih interesa te protiv zajedničkih ugroza, države ostvaruju razmjerno povoljniji sigurnosni okoliš i prediktabilnije odnose u međunarodnoj zajednici. Isto tako, i usuglašenim i zajedničkim djelovanjem više zemalja, osobito ako je ono provedeno, odnosno odobreno od međunarodnih organizacija, akcije pojedinih država mogu dobiti međunarodnopravni legitimitet i utoliko imati veće izgleda na uspjeh, odnosno mogu računati na manje otpore.

Multilateralni odnosi usporedivi su sa stvaranjem društva i društvenim ugovorom. Zemlje koje stupaju u multilateralne odnose prihvaćaju iste vrednote i obvezuju se na iste norme kako bi osigurale viši stupanj vlastite sigurnosti; zauzvrat, one u pravilu odustaju od nekih unilateralnih djelovanja i prepuštaju neka svoja prava i slobode multilateralnim organizacijama. U tom smislu

može se kazati da postojanje i širenje multilateralnih odnosa, organizacija i ugovora predstavlja uspostavu civiliziranih odnosa među državama.

1. *Ujedinjeni narodi (UN)*

Ujedinjeni narodi najveća su međunarodna organizacija koja danas okuplja 188 država. Njeni ponajvažniji ciljevi su ostvarivanje međunarodnog mira i sigurnosti, razvoj suradnje među državama na gospodarskom, društvenom, kulturnom i humanitarnom polju te stvaranje instrumenata međunarodnog prava. UN ima više desetaka tijela i organizacija koje djeluju na ostvarivanju ciljeva ove organizacije.

Za ostvarivanje međunarodnog mira i sigurnosti najvažnije tijelo UN-a je Vijeće sigurnosti (VS), koje se sastoji od pet stalnih članica (Francuska, Kina, Ruska Federacija, SAD i Ujedinjena Kraljevina) i deset nestalnih članica koje Opća skupština UN-a bira na rok od dvije godine od kojih svaka ima jedan glas. Za bitne, obvezujuće odluke koje se tiču međunarodne sigurnosti potrebno je devet glasova s time da među njima moraju biti i glasovi stalnih članica VS-a. Svaka od stalnih članica VS-a ima pravo ulaganja veta na odluke. U praksi to znači da mora postojati konsenzus stalnih članica. Odluke VS-a su prema *Povelji Ujedinjenih naroda* obvezujuće za sve zemlje članice.

Sredstva i mjere koje VS-u stoje na raspolaganju za ostvarivanje međunarodnog mira i sigurnosti uključuju predlaganje mjera za mirno rješenje sukoba i kriza, posredovanje u pregovorima, mjere za prekid već započetog sukoba, uvođenje gospodarskih sankcija i embarga na kupovinu i nabavljanje oružja, mirovne misije koje razd-

vajaju sukobljene strane, a može dopustiti i pokretanje vojne akcije kako bi se njegove odluke sprovele.

Ujedinjeni narodi ustanovili su i sudbene institucije koje su značajne za međunarodni mir i sigurnost, za mirno rješavanje sporova i za kažnjavanje prekršitelja međunarodnog prava. To je na prvom mjestu Međunarodni sud pravde, koji se sastoji od 15 sudaca koje biraju Opća skupština i VS. Temeljem međunarodnih ugovora, međunarodnog običajnog prava, Međunarodni sud pravde rješava sporove između članica UN-a i daje pravna mišljenja. UN je uspostavio i dva *ad hoc* suda za ratne zločine (u ratu u Ruandi i na području bivše Jugoslavije). Sjedišta svih ovih sudova su u Haagu.

Budući da se pokazalo kako je sadašnji organizacijski format UN neadekvatan za odnose u svijetu nakon hladnoga rata, trenutno se intenzivno razmišlja o restrukturiranju ove organizacije. Zadaće organizacije u cjelini ipak neće biti promijenjene i one će ostati mir i sigurnost, gospodarski odnosi, razvoj te humanitarni poslovi. Oko sadržaja reformi postoje suprotstavljena gledišta (primjerice, treba li povećati broj stalnih članica VS-a). Neki kritičari pak smatraju da su UN izgubile svoju ulogu i autoritet. Sigurno je, međutim, da je za svijet i dalje neophodna univerzalna svjetska organizacija sa široko postavljenim svrhama i ciljevima.

Republika Hrvatska članica je UN od 1992. godine te djeluje i u njenim organizacijama i programima. Članstvo u ovoj organizaciji u nacionalnosigurnosnom pogledu je bitno zbog toga što je UN, između ostaloga, glavni izvor legitimiteta u djelovanju cijele međunarodne zajednice na promicanju mira i sigurnosti, a stoje mu na raspolaganju i učinkovita sredstva u te svrhe (sankcije,

mirovne operacije, itd.). Hrvatska se kandidira za nestalnu članicu VS-a od 2007. godine. Članstvo u tom tijelu omogućilo bi joj aktivnije djelovanje na području mira i sigurnosti u svijetu; s druge strane, ukoliko se održi sadašnji format ove organizacije, to bi je moglo izložiti i različitim pritiscima i dilemama.

2. Međunarodni kazneni sud za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na području bivše Jugoslavije od 1991. godine u Haagu

Međunarodni kazneni sud za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na području bivše Jugoslavije od 1991. godine u Haagu osnovan je *Rezolucijom 827.* (1993.) Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda radi suđenja osobama odgovornima za teška kršenja međunarodnoga humanitarnog prava počinjena u ratovima na području bivše Jugoslavije od 1991. godine. Prema organizacijskom formatu sud je zapravo tribunal, a njegova nadležnost proteže se i na djelovanja hrvatskih snaga u Domovinske ratu. U nekoliko slučajeva nalog za uhićenje i privođenje hrvatskih optuženika izazvao je velike kontroverzije i revolt u dijelovima hrvatske javnosti, dočim je međunarodna zajednica insistirala na striktnom provođenju sudskih naloga, uvjetujući time pristupanje Hrvatske drugim asocijacijama, integracijama i programima. Premda je sud u Haagu osnovan s namjerom da se rat završi pravednim kaznama za počinjene zločine i da se tako pridonesu stabilizaciji cijele regije, odnosi s ovom institucijom predstavljaju jedno od najkompliciranijih pitanja multilateralnih odnosa Republike Hrvatske i još su uvijek potencijalni pokretač ozbiljnih političkih tenzija u zemlji.

3. *Mirovne operacije*

Mirovne operacije predstavljaju višestruko koristan oblik međunarodnog sigurnosnog nastupanja zemlje. One izravno pridonose eliminaciji nekog sukoba i omogućavaju pružanje humanitarne pomoći stanovništvu, a zemlju koja šalje mirovne snage predstavljaju kao odgovornu članicu međunarodne zajednice. Za vojne, policijske i druge snage koje u njima sudjeluju te operacije, koje se provode pod autoritetom UN, predstavljaju značajno organizacijsko i stručno iskustvo, osobito zbog toga što takva djelovanja uključuju kontingente iz više zemalja i složenu zapovjednu liniju. Nepovoljna strana mirovnih operacija je u tome da se odvijaju u vrlo rizičnim uvjetima i da stradavanje pripadnika vlastitih snaga može dovesti do nepovoljnog odnosa javnosti i spram drugih sličnih aktivnosti zemlje.

Broj mirovnih misija u svijetu je u porastu i to ne toliko zbog povećanja broja sukoba, nego zbog povećanja angažmana međunarodne zajednice na rješavanju kriza i sukoba. U dosadašnjoj organizaciji mirovnih misija uočeni su neki značajni problemi kao što je vrlo sporo razmještanje snaga budući da pod okriljem i zapovjedništvom UN-a ne postoje gotove snage koje bi u kritičnom času mogle biti brzo raspoređene i koje su za mirovne operacije unaprijed uvježbane i opremljene. Prijedlozi reformi predviđaju stvaranje specijalno uvježbanih i opremljenih, stalno spremnih snaga kao i rješenja za razne druge probleme koji su do sada dovodili u pitanje učinkovitost misija (veze između nacionalnih i nadnacionalnih linija zapovijedanja, financiranje, koordinacija s drugim humanitarnim organizacijama civilnog sektora, itd.).

Republika Hrvatska bila je u godinama Domovinskog rata zemlja primateljica mirovnih snaga (UNPROFOR, UNCRO), ali je potom i sama sudjelovala u mirovnim operacijama, uglavnom nenaoružanim vojnim promatračima (misija UNAMSIL u Sierra Leoneu s deset vojnih promatrača, UNMEE u Etiopiji i Eritreji s pet vojnih promatrača i UNMOGIP u Kašmiru s dva vojna promatrača). Kvalitativni skok predstavlja sudjelovanje jednog voda vojne policije (oko četrdesetak pripadnika Oružanih snaga na šestomjesečnim turnusima) u mirovnim operacijama u Afganistanu (od veljače 2003. godine) koji predstavlja prvu hrvatsku vojnu postrojbu na službi izvan zemlje. U koje će se mirovne operacije i kojim snagama Hrvatska uključivati ovisi o procjeni značenja sukoba ili sigurnosne krize i njenog mogućeg utjecaja na nju i na zemlje koje pripadaju organizacijama u čije članstvo Hrvatska nastoji ući (NATO, EU); mogućnosti vlastitih snaga također su ograničavajući čimbenik, jednako kao i rizičnost ili opći politički okvir operacije. Tako je, primjerice, na samom početku rasprave o tome treba li Hrvatska uputiti postrojbe u Irak nakon američko-britanske okupacije zemlje izrečeno mnogo negativnih mišljenja u čemu su sudjelovala čak i koordinacijska tijela vjerskih zajednica u Hrvatskoj. U Japanu je oko istog pitanja došlo i do tučnjave u parlamentu. To pokazuje da pitanje sudjelovanja u mirovnim misijama ima iznimno značenje za političku zajednicu i da se nipošto ne radi o nekoj perifernoj djelatnosti sigurnosnog sustava.

Hrvatska je u sklopu pridruživanja reformi organizacije mirovnih misija UN potpisala u studenom 2002. godine memorandum kojim se definiraju one njene vojne i policijske mogućnosti s kojima bi, u okviru reformom predviđenih pripravnih (*stand-by*) snaga, mogla sudjelovati u mirovnim operacijama UN-a.

4. *Europska unija*

Europska unija (EU) je nadnacionalna organizacija koja integrira petnaest država članica i više tranzicijskih zemalja koje žele postati njene članice i koje u različitim fazama svoga priključenja Uniji prolaze kroz neophodna strukturalna i institucionalna prilagođavanja. Temeljni dokument je *Ugovor o Europskoj uniji* (potpisan u Maastrichtu 1992. godine) kojim je otvoren put prema čvrstoj gospodarskoj, političkoj i sigurnosnoj integraciji zemalja donedavno najratobronijeg kontinenta. U procesu pripreme, odnosno prihvaćanja je novi *Ustav Europske unije*. EU ima tri "stupa", odnosno područja djelovanja i suradnje te odgovarajuće zajedničke pravne regulative. To su (1) gospodarstvo koje uključuje zajedničko tržište, jedinstvenu monetarnu politiku i zajedničku valutu, (2) zajedničku vanjsku, sigurnosnu i obrambenu politiku te zajedničku obranu, i (3) pravosuđe i unutarnje poslove.

Dinamičnim promjenama strukture EU (pridruživanje novih članica, jačanje integracijskih procesa) odgovara i mijena nadležnosti tijela EU i načina odlučivanja u njima. Najvažnija tijela EU su Europsko vijeće (skup šefova država i vlada zemalja članica, najmanje dva puta godišnje), odnosno Vijeće EU (ministri vanjskih poslova ili drugih resora, ovisno o materiji odlučivanja), Europska komisija (predsjednik i 19 članova zaduženih za razne resore od kojih je jedan zadužen za vanjske odnose a jedan za pravosuđe i unutarnje poslove) koja priprema zakonske prijedloge i ima nadzornu funkciju u pogledu europskog prava i proračuna, Europski parlament (626 zastupnika izabranih na izravnim izborima u zemljama članicama) koji od svoje početne savjetodavne uloge sve više preuzima i zakonodavne ovlasti te Europski sud (15

sudaca i 9 nezavisnih odvjetnika). Vijeće EU sastaje se barem jednom mjesečno i odlučuje o djelovanju EU i usklađuje aktivnosti članica te donosi odgovarajuće dokumente. Članice se rotiraju u predsjedanju Vijećem koje traje po šest mjeseci. Važna je i funkcija glavnog tajnika Vijeća ministara, odnosno Visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU; ta je funkcija trenutno objedinjena s funkcijom tajnika Zapadnoeuropske unije (poznatija pod engleskim akronimom WEU, Western European Union), europske obrambene organizacije koja bi trebala preuzeti zajedničku obranu EU.

Procesi približavanja Hrvatske Europskoj uniji prolazili su kroz razne faze i imali različite sadržaje. Od početka rata u bivšoj Jugoslaviji EU (odnosno tada Europska zajednica) sudjelovala je u političkim i diplomatskim naporima za rješavanje krize i zaustavljanje rata. Nakon okončanja neprijateljstava, EU je u ljeto 1999. godine usvojila strategiju i program dugoročne politike razvijanja odnosa s državama jugoistočne Europe pod nazivom Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) koji s jedne strane potiče zemlje toga područja da prihvate europske političke, društvene, gospodarske, pravne i druge standarde kao što su stabilne demokratske institucije, vladavine prava, poštivanje i zaštita ljudskih prava, poštivanje i zaštita prava manjina, regionalna suradnja, izgradnja tržišnog gospodarstva itsl., stavlajući im u izgled čvršće povezivanje, a na kraju i mogućnost punopravnog članstva u EU. PSP se odnosi na Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Makedoniju i Srbiju i Crnu Goru), a predviđa, između ostalog, razvijanje gospodarskih odnosa tih država međusobno i s EU, institucionalnu pomoć u razvoju demokratizacije, razvoj civilnog društva, obrazovanje i izgradnju institucija, suradnju na području pravosuđa i unutarnjih poslova te

razvoj političkog dijaloga i suradnje u regiji. Važno je ipak istaći da EU priznaje različiti stupanj institucionalne i gospodarske razvijenosti zemalja obuhvaćenih PSP-om i da honorira individualni napredak svake pojedine zemlje.

Republika Hrvatska opetovano je iskazivala svoju odluku da u što kraćem roku uđe u punopravno članstvo EU te je u tom cilju razvila brojne djelatnosti kako bi ispunila postavljene uvjete. U pogledu nacionalne sigurnosti članstvo u EU predstavlja idealno sredstvo budući da se radi o savezu zemalja koje dijele iste vrednote i norme i koje udruživanjem svojih gospodarskih i obrambenih kapaciteta predstavljaju vrlo moćnu integraciju. Osobito je važno da EU nije samo vojni savez, nego da počiva na integriranju ukupnog društvenog, gospodarskog i političkog razvoja. Uz jačanje obrambenih funkcija EU kao i sprovođenje zajedničke vanjske i unutarnje politike te zajedničkih djelatnosti protiv različitih nevojnih ugroza, članstvo Hrvatske u ovoj organizaciji postaje jednim od najvažnijih sigurnosnih deziderata.

5. Pakt o stabilnosti

Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Europu predstavlja politički program kojem je cilj postizanja trajnog mira, razvitka, regionalne suradnje i stabilnosti jugoistočne Europe, te integracije zemalja tog prostora u EU i NATO. U djelatnostima Pakta surađuje preko pedeset subjekata, 11 zemalja jugoistočne Europe, 15 članica EU, nekoliko ostalih i izvanoeuropskih zemalja, vodeća tijela EU i niz drugih organizacija i inicijativa. Pakt djeluje preko tri "radna stola", od kojih je jedan posvećen pitanjima sigurnosti. Hrvatska je članica Pakta i njen predstavnik je predsjedatelj radnog stola o sigurnosti.

6. NATO

Organizacija sjevernoatlantskog ugovora (poznatija pod engleskim akronimom NATO, North Atlantic Treaty Organization) utemeljena je Washingtonskim ugovorom iz 1949. godine. U savez je tijekom hladnoga rata ušlo 16 članica, nekomunističkih europskih zemalja, SAD i Kanada, a 1999. godine pridružile su se i prve tri tranzicijske zemlje Češka, Mađarska i Poljska donedavno članice antagonističkog komunističkog Varšavskog ugovora. NATO je stvoren kao političko-vojni savez s primarnom zadaćom kolektivne obrane od eventualne agresije Sovjetskoga Saveza i njegovih satelita, a počivao je na zajedničkim vrednotama liberalno-demokratskog Zapada. Zapadna Europa, s vrlo malom dubinom teritorija (negdje i ispod 200 km), predstavljala je vrlo ranjivo područje, pa se SAD, koji je nakon 2. svjetskoga rata postao vođom jednog od suprotstavljenih blokova, uključio u njenu obranu. Premda je tijekom hladnoga rata bilo sporova unutar saveza, NATO je u tom razdoblju uspješno izvršio sve svoje zadaće i odvratio moguću agresiju te je značajno pridonio jačanju veza između demokracija s obje strane Sjevernog Atlantika. Nakon raspada komunističkog bloka i nestanka snažnog protivnika, iako je mogućnost izbijanja većeg rata u Europi postala minimalna, NATO se ipak uspio održati, zahvaljujući prvenstveno činjenici da nije bio samo vojni, nego i politički savez koji promiče vrednote mira, demokracije i suradnje.

NATO se danas nalazi u procesu proširenja koji ima dva glavna oblika. Jedan je široko koncipirani program Partnerstvo za mir u koji je uključeno tridesetak zemalja. Cilj programa je stvaranje partnerskih odnosa pojedine zemlje i NATO-a, a u svrhu suradnje na sigurnosti i

obrani te mira u Europi. Zemlje članice surađuju s NATO-om u različitim projektima institucionalnog i pravnog prilagođavanja u području izgradnje i upravljanja oružanim snagama i približavanja standardima starih članica. Program ne uključuje obvezu kolektivne obrane zemlje-partnera od strane ostalih članica, ali predviđa savjetovanja o obrambenim pitanjima. Tijelo koje okuplja predstavnike zemalja uključenih u program je Euroatlantsko partnersko vijeće (EACP, Euro-Atlantic Partnership Council). Republika Hrvatska članica je Partnerstva za mir od 2000. godine.

Drugi se program odnosi na proširenje saveza, odnosno na izravno uključenje pojedinih zemalja u njegovo punopravno članstvo. Savez jednoglasnom odlukom svih članica može u članstvo pozvati pojedinu zemlju koja je kadra i spremna pridonijeti sigurnosti i koja zastupa vrednote na kojima se savez temelji. I proširenje punopravnim članstvom kao i sudjelovanje u programu Partnerstvo za mir imaju za cilj ne samo kolektivnu vojnu obranu nego na prvom mjestu jačanje suradnje, dogovaranje, transparentnost i odgovornost u obrambenoj politici, a onda i jačanje i usklađivanje obrambenih kapaciteta. Godine 2002. poziv za priključenje upućen je Bugarskoj, Estoniji, Latviji, Litvi, Rumunjskoj, Slovačkoj i Sloveniji. Da bi se nove perspektivne članice pripremile za članstvo, svaka zemlja provodi Akcijski plan za članstvo (MAP, Membership Action Plan) kojim se pripremaju za ispunjenje uvjeta i obveza koje članstvo nameće. U MAP-u osim zemalja pozvanih u članstvo sudjeluju još i Albanija, Makedonija i Hrvatska.

Republika Hrvatska je izrazila svoju želju i spremnost za punopravnim članstvom, a njenu je kandidaturu NATO spreman razmatrati. Pored ulaska u EU, članstvom

u NATO-u Hrvatska bi zaokružila svoje sudjelovanje u najvažnijim multilateralnim političkim, gospodarskim, sigurnosnim i obrambenim aranžmanima.

7. Organizacija za europsku sigurnost i suradnju

Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS) jedna je starijih europskih multilateralnih inicijativa, odnosno organizacija. Nastala je u vrijeme hladnoga rata (1975. godine), kada je, za razliku od EU-a i NATO-a, okupljala i zemlje socijalističkoga lagersa. Danas ima 55 članica iz Europe, Zakavkazja i Srednje Azije.

OESS djeluje kao forum za preventivnu diplomaciju koji razmatra kako široko područje kontrole naoružanja i političkih odnosa između članica tako i unutarnje međuetničke, društvene i gospodarske prilike te poštivanje ljudskih prava i pravilnost izbora. OESS nema vlastite snage za uspostavu ili čuvanje mira, ali djeluje na području upravljanja krizama te u sanacijama posljedica sukoba. Konzultativno tijelo je Stalno vijeće koje se na razini predstavnika država sastaje jednom tjedno. Rad organizacije odvija se i preko terenskih misija u različitim zemljama za koje je ocijenjeno da trebaju pomoć ili su pod režimom monitoringa prilika.

Republika Hrvatska članica je OESS-a od 1992. godine i od 1996. godine zemlja je primateljica misije ove organizacije koja sudjeluje u postkonfliktnoj normalizaciji, međuetničkoj rekonzilijaciji, povratku prognanika i izbjeglica.

8. *Ostali multilateralni programi, inicijative i organizacije*

U Europi, posebice u njenim tranzicijskim dijelovima, djeluju mnogi programi, inicijative i organizacije sa svrhom uspostave novih oblika suradnje između zemalja koje su u nedavnoj prošlosti bile dijelom komunističkog, odnosno socijalističkog "lagera". Mnoge od tih inicijativa se preklapaju međusobno i s onima već spomenutima, kako prema sudionicima tako i prema ciljevima i oblicima djelovanja.

Za Republiku Hrvatsku najvažnije su:

Vijeće Europe (članstvo 45 zemalja, sjedište u Strasbourgu), organizacija čiji su ciljevi jačanje demokracije, zaštita ljudskih prava i izgradnja institucija pravne države (Hrvatska je članica od 1996. godine);

Inicijativa za suradnju u Jugoistočnoj Europi (SECI, Southeast European Cooperative Initiative, punopravne članice Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Grčka, Mađarska, Makedonija, Moldova, Rumunjska, Slovenija, Srbija i Crna Gora i Turska, te Hrvatska od 2000. godine, države podupirateljice Austrija, Italija, Ruska Federacija, SAD i Švicarska), utemeljena 1996. godine na poticaj SAD-a kao forum bez čvrste strukture a sa ciljem stabilizacije regije i pokretanja gospodarskog razvoja;

Srednjoeuropska inicijativa (SEI, članice Albanija, Austrija, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Češka, Hrvatska, Italija, Mađarska, Makedonija, Moldova, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Srbija i Crna Gora i Ukrajina), regionalna asocijacija koju su 1989. godine utemeljile Austrija, Italije, bivša Jugoslavija i Mađarska i koja se kasnije širila i na druge zemlje; cilj

ove organizacije jesu različiti poticaji suradnje na političkom i gospodarskom planu.

Proces suradnje u jugoistočnoj Europi (SEECF, South-East European Cooperation Process, članice Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Grčka, Makedonija, Rumunjska, Srbija i Crna Gora i Turska, Hrvatska sudjeluje kao aktivni promatrač) regionalni je neinstitucionalizirani proces pokrenut na inicijativu Bugarske 1996. godine s ciljem ostvarivanja regionalne suradnje na političkom, sigurnosnom i gospodarskom području, stabilizacije regije i njenog približavanja europskim i euroatlantskim integracijama.

Republika Hrvatska sudjeluje i u nizu drugih multilateralnih regionalnih inicijativa i organizacija kao što su Jadransko-jonska inicijativa, Radna zajednica Podunavskih regija, Radna zajednica "Alpe-Jadran", Srednjoeuropski sporazum o slobodnoj trgovini (CEFTA), itd.

U okviru svog multilateralnog djelovanja Republika Hrvatska ima svoje diplomatske misije kod mnogih organizacija kao što i one imaju svoja stalna predstavništva u Hrvatskoj (Tablica 3.).

Tablica 3. Predstavništva Republike Hrvatske pri multilateralnim organizacijama i njihova predstavništva u Hrvatskoj

<i>Država</i>	<i>Predstavništvo RH</i>	<i>Predstavništvo u RH</i>
Europska banka za obnovu i razvitak (EBRD)		Zagreb
Europska komisija		Zagreb
Europska zajednica	Bruxelles	
Međunarodna federacija Crvenog križa i Crvenog polumjeseca (IFRC)		Zagreb
Međunarodna organizacija za migracije (IOM)		Zagreb
Međunarodni monetarni fond (IMF)		Zagreb
Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC)		Zagreb
NATO	Bruxelles	
Organizacija Ujedinjenih naroda za prosvjetu, znanost i kulturu (UNESCO)	Pariz	Zagreb
Organizacija UN za pomoć djeci (UNICEF)		Zagreb
Organizacija za Europsku sigurnost i suradnju (OESS, OSCE)	Beč	Zagreb
Program UN za razvitak (UNDP)		Zagreb
Promatračka misija Europske zajednice u Republici Hrvatskoj (ECMM)		
SFOR		Zagreb
Svjetska banka		Zagreb
Ujedinjeni narodi / Ured za vezu UN (UNLO)	New York, Ženeva	Zagreb
Vijeće Europe	Strasbourg	
Visoko povjerenstvo UN-a za izbjeglice (UNHCR)		Zagreb

4.5. Ustavni i zakonski akti koji uređuju djelovanje na području vanjskih poslova i međunarodni ugovori koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske propisuje, slično kao i kod sigurnosnih službi, da predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske surađuju u oblikovanju i provođenju vanjske politike. Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, odlučuje o osnivanju diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu, a na prijedlog Vlade i uz mišljenje nadležnog odbora Hrvatskoga sabora, donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu, uz prethodni supotpis predsjednika Vlade Republike Hrvatske. Predsjednik Republike prima vjerodajnice (akreditive) i opozivna pisma inozemnih šefova diplomatskih misija.

Zakon koji uređuje način obavljanja vanjskih poslova te osnove ustroja i načina rada Ministarstva vanjskih poslova i diplomatskih i drugih predstavništava Republike Hrvatske u inozemstvu je *Zakon o vanjskim poslovima*, *Narodne novine* 48/96, 18.VI.1966.).

Gospodarsko poslovanje i drugi oblici razmjena i suradnje s inozemstvom regulirani su nizom zakona i podzakonskih propisa kao što je, primjerice, *Zakon o trgovini*, *Zakon o proizvodnji, remontu i prometu naoružanja i vojne opreme*, *Uredba o robama koje podliježu ishodu uvoznog-izvoznog dozvole* Vlade Republike Hrvatske, zatim različitim bilateralnim ugovorima o znanstvenoj i kulturnoj suradnji, prometu, financijama, poreznim obvezama, vjerskim slobodama (konkordati s Vatikanom), itd.

U pravnom sustavu Republike Hrvatske posebno i vrlo značajno mjesto imaju međunarodni ugovori, konvencije i sporazumi. Prema *Ustavu Republike Hrvatske*, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s *Ustavom* te ako su objavljeni i na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske. Važna je ustavna odredba da su takvi međunarodni ugovori po pravnoj snazi iznad zakona koje je donijelo nacionalno zakonodavstvo.

Međunarodne ugovore koji su na snazi u najvećem broju slučajeva ne prate hrvatski provedbeni zakoni, nego se primjena ugovora zasniva na odredbama samih ugovora i na primjenjivim odredbama nespecifičnih hrvatskih zakona (primjerice, zločini protiv čovječnosti ili prijestupi protiv konvencija o zabrani ili ograničenju uporabe oružja mogu se goniti prema *Kaznenom zakoniku*). Jedna od rijetkih iznimaka je hrvatski *Ustavni zakon o suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom* iz 1996. godine, koji uređuje odnose između Republike Hrvatske i Međunarodnog kaznenog suda za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na području bivše Jugoslavije od 1991. godine u Haagu.

Najvažniji multilateralni međunarodni ugovori i drugi dokumenti koje je Republika Hrvatska prihvatila su:

Povelja UN-a

Statut Međunarodnog suda pravde

Statut Međunarodnog kaznenog suda za zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije

Statut Međunarodnog kaznenog suda

Bečka konvencija o diplomatskim odnosima

Bečka konvencija o konzularnim odnosima

Konvencija o povlasticama i imunitetima UN-a
Konvencija o povlasticama i imunitetima specijaliziranih ustanova UN-a
Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora
Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida
Ženevska konvencija o zaštiti civilnih osoba u vrijeme rata iz 1949. godine (zajedno s Protokolom I. uz Ženevsku konvenciju iz 1949. godine o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba te Protokolom II. uz Ženevsku konvenciju iz 1949. godine o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba)
Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora
Europska konvencija o ljudskim pravima
Europska konvencija o suzbijanju terorizma
Ugovor o slobodnoj trgovini između Republike Hrvatske i država EFTA-e
Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Srednjoeuropskom ugovoru o slobodnoj trgovini (CEFTA)
Protokol o pristupanju Republike Hrvatske Marakeškom ugovoru o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (WTO)
Konvencija UN-a protiv transnacionalnog organiziranog kriminala (u postupku ratifikacije)
Povelja o partnerstvu između Hrvatske, Albanije, Makedonije i Sjedinjenih Država
Sporazum o subregionalnoj kontroli naoružanja koji se odnosi na Jugoslaviju (Srbiju i Crnu Goru), Bosnu i Hercegovinu i Hrvatsku
Bečki dokument iz 1999. godine o mjerama za jačanje povjerenja i sigurnosti
Ugovor o neširenju nuklearnog oružja
Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala

Konvencija o zabrani razvijanja, proizvodnje, skladištenja i korištenja kemijskog oružja i o njegovu uništenju

Konvencija o zabrani razvijanja, proizvodnje i skladištenja bakteriološkog (biološkog) i toksičkog oružja i o njihovom uništenju

Sporazum o cjelovitoj zabrani nuklearnih pokusa

Sporazum o zabrani pokusa nuklearnim oružjem u atmosferi, svemiru i pod vodom

Sporazum o zabrani smještanja nuklearnog oružja i drugih oružja za masovno uništavanje u podmorju, na dnu mora i u tlu ispod njega

Konvencija o zabrani ili ograničavanju uporabe određenog konvencionalnog oružja s pretjeranim traumatskim učinkom ili indiskriminativnim djelovanjem (poznata i kao Konvencija o nehumanom oružju)

Konvencija o zabrani korištenja, proizvodnje, skladištenja i prijenosa protupješačkih mina i o njihovog uništenja.

Međunarodni ugovori objavljuju se u posebnom istoimenom nizu *Narodnih novina*.

5.DRŽAVNI ORGAN ZA UNUTARNJE POSLOVE I NACIONALNA SIGURNOST

5.1. Nadležnosti u obavljanju poslova nacionalne sigurnosti

Državni organ za unutarnje poslove nadležan je prvenstveno za stanje sigurnosti unutar zemlje. Premda se ta nadležnost najvećim dijelom odnosi na javnu sigurnost, koju treba razlikovati od nacionalne sigurnosti

(v. *supra*), neki poslovi koje taj organ obavlja njegova su isključiva nadležnost na području nacionalne sigurnosti. Kako i stanje javne sigurnosti izravno i u velikoj mjeri utječe na nacionalnu sigurnost, može se kazati da je državni organ za unutarnje poslove jedna od ključnih izvršnih organizacije države koje su izravno zadužene za izvršavanje poslova nacionalne sigurnosti.

U Republici Hrvatskoj državni organ za unutarnje poslove je Ministarstvo unutarnjih poslova na čelu s ministrom, članom Vlade Republike Hrvatske koji je odgovoran Vladi i Hrvatskome saboru. Temeljne zadaće Ministarstva unutarnjih poslova koje izravno ili posredno spadaju u poslove nacionalne sigurnosti jesu na prvom mjestu policijski poslovi.

Specifičnost djelovanja državnog organa za unutarnje poslove i policije u odnosu na druge institucije i organizacije koje izvršavaju poslove nacionalne sigurnosti je u tome da su zadaće u obavljanju poslova unutarnje sigurnosti iznimno precizno i detaljno definirane zakonima (primjerice, *Kaznenim zakonikom* ili *Zakonom o kaznenom postupku*), pa policija mora takorekuć automatski reagirati na svaku pojavu koja je zakonom određena kao kažnjivo djelo ili prekršaj, kao što ne može djelovati protiv pojava ili djela koja zakoni ne inkriminiraju, dočim druge institucije i organizacije koje obavljaju poslove nacionalne sigurnosti svoje zadaće definiraju značajnim dijelom isključivo temeljem političkih prosudbi i odluka legitimne vlasti. Primjerice, policija *mora* djelovati ako je izvršena provala, jednako kao što ne smije uredovati protiv registriranog mirnog skupa političke stranke bez obzira na to što je ta stranka ogorčeni protivnik aktualne vlasti. Nasuprot tome, hoće li se poduzeti preventivna vojna akcija ili poslati kontingent

za sudjelovanje u mirovnoj misiji u nekoj zemlji ovisi o političkoj odluci političkog vodstva nacije i ona *može* varirati od slučaja do slučaja (primjerice, Hrvatska može poslati mirovne snage u Afganistan, ali ih *ne mora* poslati u Irak). Dakako, i u djelokrugu ovih drugih organizacija koje obavljaju poslove nacionalne sigurnosti postoje slučajevi kad je reakcija organizacije zakonski imperativ, primjerice u slučaju oružane agresije ili pripremanja terorističkih napada.

5.2. Policijski poslovi i ovlasti

Policija je javna služba, čiji su pripadnici dijelom uniformirani i naoružani, a koja za izvršenje svojih poslova i zadaća raspolaže zakonskim ovlastima, između ostalog i ovlastima uporabe prisile.

Temeljni policijski poslovi uključuju zaštitu života, prava, sigurnosti i nepovredivosti osobe, zaštitu imovine, sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela, prijestupa i prekršaja, traganje za počiniteljima kaznenih djela, prijestupa i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim tijelima, nadzor i upravljanje cestovnim prometom, poslove sa strancima te nadzor i osiguranje državne granice na moru i kopnu. Državni organ za unutarnje poslove vodi i različite registre kao što su registri građana, stranaca, oružja, cestovnih motornih vozila, itd., te izdaje identifikacijske dokumente i dozvole za korištenje registriranih sredstava, a vodi i evidencije o osobama, pojavama i okolnostima koje ugrožavaju unutarnju, odnosno javnu sigurnost. Prema hrvatskome *Zakonu o policiji*, policija građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih *Ustavom* zaštićenih vrijednosti. Isto tako, policija je dužna poduzeti hitne mjere nužne za otklanjanje izravne opasnosti za ljude i imo-

vinu kad te mjere ne mogu pravodobno poduzeti nadležna tijela, dužna je pružati pomoć tijelima državne uprave, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnim i fizičkim osobama u slučaju opće opasnosti uzrokovane prirodnim nepogodama ili epidemijama, a u situacijama kad se pri izvršenju akata tijela državne uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima opravdano očekuje otpor, policija je tim tijelima dužna pružiti pomoć radi osiguranja provedbe izvršenja. Policija isto tako ima obvezu da informira o događajima i pojavama iz svoga djelokruga, a koja su od interesa za građane te mjerama koje se tim povodom poduzimaju. Važnost svih ovih poslova za postizanje zadovoljavajućeg stanja nacionalne sigurnosti sama je po sebi razumljiva.

U Republici Hrvatskoj policija ima ove ovlasti:

- provjera i utvrđivanje identiteta osoba i predmeta
- pozivanje
- dovođenje
- traganje za osobama i predmetima
- privremeno ograničenje slobode kretanja
- davanje upozorenja i zapovijedi
- privremeno oduzimanje predmeta
- poligrafsko testiranje
- pregled prostorija, prostora, objekata i dokumentacije
- pregled osoba, predmeta i prometnih sredstava
- osiguranje i pregled mjesta događaja
- zaprimanje prijava
- javno raspisivanje nagrade
- snimanje na javnim mjestima
- uporaba sredstava prisile (tjelesna snaga, palica, sredstva za vezivanje osobe, uređaj za prisilno zaustavljanje motornog vozila, službeni psi, kemijska sredstva, službeni konji, vatreno oružje, uređaj za izbacivanje mlazova vode, posebna vozila i posebne vrste oružja i eksplozivna sredstva)

- zaštita žrtava kaznenih djela i drugih osoba
- prikupljanje, obrada i korištenje osobnih podataka.

Kako sigurnosne službe u Republici Hrvatskoj nemaju policijske ovlasti, kad se ukaže potreba za njihovom primjenom, sigurnosne službe moraju angažirati policiju.

5.3. Upravljanje policijom i njen ustroj

1. *Specifičnost načina upravljanja policijom*

S obzirom na spomenutu čvrstu zakonsku definiciju zadaća i poslova koje izvršava policija te nemogućnost da ih se određuju politički, u upravljanje ovim segmentom nisu na isti način uključeni vrhovi izvršne i zakonodavne vlasti kako je to u onim dijelovima sustava nacionalne sigurnosti čije funkcioniranje značajnim dijelom ovisi o političkim prosudbama i odlukama. Zato u *Ustavu Republike Hrvatske* nema, primjerice, govora o tome da bi vrhovi izvršne vlasti, naime Predsjednik Republike i Vlada, "suradivali u usmjeravanju" policije, kako propisuje ustavna odredba za sigurnosne službe te za područje vanjske politike. Sukladno tome, upravljanje policijom u nadležnosti je ministra unutarnjih poslova kao političkog dužnosnika te ravnatelja policije kao stručnjaka.

Nadzor nad radom policije sprovodi se preko niza redovnih institucija (primjerice, sudstva), dočim je ministar unutarnjih poslova Zastupničkom domu Hrvatskoga sabora dužan najmanje jednom godišnje podnijeti pisano izvješće o obavljanju policijskih poslova, a na traženje Odboru za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora i češće, i to i o pojedinačnim slučajevima.

2. *Ravnateljstvo policije*

Sukladno *Zakonu o policiji*, u Ministarstvu unutarnjih poslova organizirano je Ravnateljstvo policije kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva. Ravnateljstvu na čelu stoji ravnatelj kojeg postavlja Vlada i koji je u rangu pomoćnika ministra unutarnjih poslova. Ravnateljstvo prati i analizira stanje sigurnosti i pojave koje pogoduju nastanku i razvitku kriminaliteta, usklađuje, usmjerava i nadzire rad policijskih uprava, izravno sudjeluje u obavljanju određenih složenijih poslova iz djelokruga rada policijskih uprava, vodi brigu o provođenju međunarodnih ugovora o policijskoj suradnji i drugih međunarodnih akata za koje je nadležno, organizira i provodi kriminalistička vještačenja, skrbi za rad Policijske akademije, donosi standarde za opremu i materijalno-tehnička sredstva policije te skrbi o spremnosti policije za djelovanje u izvanrednim uvjetima. Ravnateljstvo policije odgovorno je za cjelokupno stanje javne sigurnosti u Republici Hrvatskoj.

Ravnateljstvo policije ima sljedeće ustrojstvene jedinice: Uprava policije, Uprava kriminalističke policije, Uprava za granicu, Ured za osiguranja, Operativno-komunikacijski centar policije, Zapovjedništvo specijalne policije i Centar za kriminalistička vještačenja.

Uprava policije organizira obavljanje poslova i nadzor rada uniformirane policije, odnosno temeljne, prometne i granične policije te policijskih poslova na aerodromima, na moru i na riječnim plovnim putovima, provodi propise o kretanju i boravku stranaca te rukovodi i postrojbama interventne policije te protueksplozivnom zaštitom. Ustrojstvene jedinice Uprave policije su Odjel za javni red (organizacija i usmjeravanje prevencije kaznenih djela, prijestupa i prekršaja,

praćenje stanja javnog reda, pružanje stručne pomoći i nadzor rada temeljnih policijskih poslova u policijskim upravama, postajama i jedinicama interventne policije, analiza stanja te davanje prijedloga i poduzimanje mjera za opremanje i stručno usavršavanje policije), Zapovjedništvo interventne policije (koordinacija i nadzor rada interventne policije), Odjel za sigurnost cestovnog prometa i Protueksplozijski odjel.

3. Policijske uprave i policijske postaje

U Hrvatskoj policija je ustrojena na teritorijalnom načelu tako da svaka županija ima policijsku upravu koje se temeljem pokazatelja o veličini područja, broju stanovništva, broju kaznenih djela, prijestupa i prekršaja te značajkama prometnih pravaca i zemljopisnom položaju, svrstavaju se u četiri kategorije. Trenutno postoji jedna policijska uprava 1. kategorije (zagrebačka), četiri 2. kategorije (splitsko-dalmatinska, primorsko-goranska, osječko-baranjska i istarska), šest 3. kategorije (dubrovačko-neretvanska, karlovačka, sisačko-moslavačka, šibensko-kninska, vukovarsko-srijemska i zadarska) te devet 4. kategorije (bjelovarsko-bilogorska, brodsko-posavska, koprivničko-križevačka, krapinsko-zagorska, ličko-senjska, međimurska, požeško-slavonska, varaždinska i virovitičko-podravska). Na čelu policijske uprave je načelnik kojeg postavlja ministar unutarnjih poslova na prijedlog ravnatelja policije koji prije predlaganja mora zatražiti mišljenje županijske skupštine (odnosno Skupštine Grada Zagreba).

Policijska uprava prati i analizira stanje sigurnosti i pojave koje pogoduju nastanku i razvitku kriminaliteta, organizira, usklađuje, usmjerava i nadzire rad policijskih postaja, izravno sudjeluje u obavljanju složenijih poslo-

va iz djelokruga rada policijske postaje, obavlja i provodi utvrđene mjere u graničnoj kontroli i osiguranju državne granice, poduzima mjere radi zaštite određenih osoba i objekata, a obavlja i druge poslove utvrđene posebnim propisima.

Policijska postaja ustrojstvena je jedinica policijske uprave zadužena za izravno obavljanje policijskih i drugih poslova. Postaje se temeljem kriterija koji vrijede i za policijske uprave svrstavaju u tri kategorije, a na čelu im je načelnik kojeg na prijedlog načelnika policijske uprave imenuje i razrješuje ravnatelj policije

4. Kriminalistička policija

Ustroj Uprave kriminalističke policije u Ravnateljstvu policije obuhvaća Odjel općeg kriminaliteta, Odjel terorizma i ratnih zločina, Odjel organiziranog kriminaliteta, Odjel gospodarskog kriminaliteta i korupcije, Odjel kriminaliteta droga, Odjel posebnih kriminalističkih poslova, Odjel kriminalističke analitike i Odjel za međunarodnu policijsku suradnju.

Kriminalistička policija analizira stanje i kretanje te prevenciju, nadzor i represiju kriminaliteta, vodi zbirku kriminalističkih evidencija i provodi potražnu djelatnost (tjeralice, objave za nestalim osobama i stvarima). Neposredno sudjeluje u rješavanju najsloženijih kriminalističkih obrada kaznenih djela nasilja i imovinskih delikata na cijelom teritoriju države, a u manje složenim obradama pruža stručnu pomoć policijskim upravama te prikuplja i pohranjuje u baze podataka evidentirana kaznena djela i podatke o počiniteljima kaznenih djela.

Premda su prevencija i suzbijanje općeg kriminaliteta djelatnosti od bitnog značenja za nacionalnu sigurnost jer kriminalna djelatnost potkopava sam socijetalni temelj društva, izravno sudjelovanje kriminalističke policije u poslovima nacionalne sigurnosti posebno je naglašeno u borbi protiv terorizma, političkog nasilja, organiziranog kriminala, korupcije i trgovine drogom.

5. *Specijalna policija*

Specijalna policija namijenjena je direktnoj borbi protiv različitih oblika terorizma, odnosno rješavanju talačkih situacija, otmica osoba i prijevoznih sredstava, najtežih oblika narušavanja javnog reda te uhićenja naoružanih pojedinaca i skupina i osiguranja štićenih osoba u posebnim uvjetima. Specijalna policija udarni je operativni dio policije u obavljanju određenih poslova nacionalne sigurnosti.

U Zapovjedništvu specijalne policije ustrojene su i postrojbe specijalne policije - Antiteroristička jedinica Lučko, Zrakoplovna jedinica te specijalne jedinice policije: Zagreb, Split, Rijeka i Osijek.

6. *Ostale ustrojstvene jedinice policije koje sudjeluju u poslovima nacionalne sigurnosti*

Interventna policija (sa Zapovjedništvom u Upravi policije) obavlja poslove prevencije javnog reda, osigurava javna okupljanja, sprječava narušavanja javnog reda i uspostavlja ga kada je narušen u većem opsegu, provodi blokadu određenih prostora i objekata, sudjeluje u potražnoj djelatnosti, te poduzima propisane mjere u slučaju elementarnih nepogoda i epidemija.

Protueksplozijski odjel dio je Uprave policije koji usmjerava, usklađuje i nadzire rad protueksplozijskog djelovanja policije, obavlja protueksplozijske preglede objekata, otvorenih prostora, prijevoznih i drugih sredstava i preglede poštanskih pošiljaka za potrebe Ministarstva unutarnjih i Ministarstva vanjskih poslova te sudjeluje u očevidima složenijih eksplozija, te pronalazaka improviziranih i drugih eksplozivnih naprava i sredstava. Protueksplozijski odjel analizira metode upotrebe eksplozivnih sredstava te predlaže nabavku suvremene i kvalitetne protueksplozijske opreme i najsvrsishodnije metode rada, provodi specijalističke tečajeve, pruža stručnu pomoć i nadzire rad protueksplozijskih odjela u policijskim upravama.

Operativno - komunikacijski centar policije prima obavijesti o sigurnosnim događajima i pojavama na području Republike Hrvatske, prikuplja dodatne obavijesti i prosuđuje njihov značaj te koordinira, usmjerava i nadzire poduzimanje operativnih mjera i radnji između policijskih uprava, ustrojstvenih jedinica Ministarstva, drugih tijela državne vlasti i nadležnih tijela drugih država.

Ured za osiguranja kao ustrojstveni dio Ravnateljstva policije upravlja organiziranjem i provedbom neposredne tjelesne zaštite štićenih osoba i osiguranjem prostora i objekata u kojima borave štićene osobe te prikuplja podatke od važnosti za zaštitu osoba i objekata, surađujući s ustrojstvenim jedinicama Ministarstva i s drugim tijelima državne vlasti.

5.4. Zakonski i drugi akti koji uređuju djelovanje službi državnog organa za unutarnje poslove u Republici Hrvatskoj

Djelovanje državnog organa za unutarnje poslove i policije vrlo je detaljno regulirano mnogim zakonima. Temeljni zakon za policiju je Zakon o policiji (*Narodne novine* 129/00).

Ostali primjenjivi zakoni su:

Kazneni zakon (*Narodne novine*, 110/97, 50/00, 129/00, 51/01)

Zakon o kaznenom postupku (*Narodne novine*, 110/97, 58/99, 112/99, 58/02)

Zakon o prekršajima (*Narodne novine*, 88/02, 122/02)

Zakon o sudovima za mladež (*Narodne novine*, 111/97)

Zakon o hrvatskom državljanstvu (*Narodne novine*, 53/91, 28/92, 113/93)

Zakon o prebivalištu i boravištu građana (*Narodne novine*, 53/91, 26/93, 29/94, 11/00)

Zakon o osobnoj iskaznici (*Narodne novine*, 11/02, 122/02)

Zakon o matičnom broju (*Narodne novine*, 9/92, 66/02)

Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana (*Narodne novine*, 77/99)

Zakon o kretanju i boravku stranaca (*Narodne novine*, 53/91, 22/92, 26/93, 29/94, 22/99)

Zakon o nadzoru državne granice (*Narodne novine*, 34/95 - pročišćeni tekst)

Zakon o oružju (*Narodne novine*, 69/92, 26/93, 43/93, 108/95, 46/97 - pročišćeni tekst, 27/99, 12/01, 19/02)

Zakon o razminiranju (*Narodne novine*, 19/96, 86/98, 64/00)

Zakon o zaštiti od požara (*Narodne novine*, 58/93)

Zakon o vatrogastvu (*Narodne novine*, 106/99)

Zakon o eksplozivnim tvarima za gospodarsku upotrebu (Narodne novine, 12/94)

Zakon o zapaljivim tekućinama i plinovima (Narodne novine, 108/95)

Zakon o prijevozu opasnih tvari (Narodne novine, 97/93)

Zakon o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, 59/96 - pročišćeni tekst)

Zakon o javnom okupljanju (Narodne novine, 128/99)

Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (Narodne novine, 5/90 - pročišćeni tekst, 47/90, 29/94)

Zakon o privatnoj zaštiti (Narodne novine, 68/03)

Zakon o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba i ovlaštenih službenih osoba (Narodne novine, 128/99, 16/01)

Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji (Narodne novine, 116/03)

Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima (Narodne novine, 117/03).

Radi upoznavanja s poviješću razvoja policije kao javne službe dobro je pogledati i *Zakon o unutarnjim poslovima (Narodne novine 55/89., 18/90., 47/90., 19/91. - pročišćeni tekst, 73/91., 19/92., 33/92., 76/94., 161/98., 29/00. i 53/00.)*, koji je izvorno zakon iz socijalističke epohe ali se održao sve do donošenja *Zakona o policiji* odnosno *Zakona o sigurnosnim službama Republike Hrvatske*.

Sa stajališta razmatranja uloge policije u društvu korisno je upoznati se sa *Strategijom djelovanja Policija u zajednici* koja osmišljava sveobuhvatne procese promjena u policiji i izgradnju modela i organizacije rada policije usklađenog sa zapadnoeuropskim standardima.

6. SUDBENA VLAST I POSLOVI NACIONALNE SIGURNOSTI

U obavljanju poslova nacionalne sigurnosti u Republici Hrvatskoj sudjeluje i sudbena vlast. Međutim, budući da je prema odredbama *Ustava Republike Hrvatske* sudbena vlast samostalna i neovisna, ona i pored svog sudjelovanja u poslovima nacionalne sigurnosti nije dio sustava nacionalne sigurnosti.

Ustav jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.

Sud koji najizravnije sudjeluje u poslovima nacionalne sigurnosti i ima konkretne obveze je Vrhovni sud koji, kako smo već istakli, temeljem odredbi *Zakona o sigurnosnim službama Republike Hrvatske* izdaje naloge za provođenje mjera tajnog prikupljanja podataka.

7. SREDSTVA ZA ZAŠTITU PRAVA I SLOBODA GRAĐANA OD DJELOVANJA SUSTAVA NACIONALNE SIGURNOSTI

Ukoliko građani (ali i pravne osobe, predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave i uprave te organi državne uprave) smatraju da su djelovanjem institucija i organizacija sustava nacionalne sigurnosti povrijeđena njihova prava i slobode, mogu se predstavkama, žalbama i tužbama obrati na nekoliko institucija.

7.1. Postupci pred Ustavnim sudom

Ustavni sud Republike Hrvatske, koji zapravo i nije dio redovnog pravosudnog sustava, u poslovima nacionalne sigurnosti ne sudjeluje izravno, ali kao jamac poštivanja i primjene *Ustava Republike Hrvatske* može imati značajnu ulogu u oblikovanju zakonske regulative kojom se ti poslovi uređuju. Ustavni sud to može učiniti odlučivanjem o suglasnosti zakona s *Ustavom* i o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, a može isto tako odlučivati povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kada su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode. Ustavni sud isto tako ima trajnu obvezu da prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor.

Postupak pred Ustavnim sudom pokreće se pismenim zahtjevom, prijedlogom i ustavnom tužbom. Ovlaštenici za pokretanje postupka ocjene suglasnosti zakona s *Ustavom* i suglasnosti drugih propisa s *Ustavom* i zakonom jesu: petina zastupnika Hrvatskog sabora, radno tijelo Hrvatskoga sabora, predsjednik Republike, Vlada Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti propisa sa Ustavom i zakonom, Vrhovni sud ili drugi sud ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku pred tim sudom, pučki pravobranitelj, predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave i uprave, sam Ustavni sud te svaka fizička i pravna osoba. Ustavni sud će ukinuti zakon ili pojedine njegove odredbe ako utvrdi da nisu suglasni s *Ustavom*.

Svaka fizička i pravna osoba koja smatra da joj je odlukom tijela s javnim ovlastima povrijeđeno ustavno pravo ili sloboda može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu nakon što iscrpi postojeći pravni put za njihovu zaštitu. Tužba se može podnijeti u roku 30 dana od dostave osporavane odluke. Ustavni sud odlukom može usvojiti tužbu, ukinuti osporavani akt i vratiti na ponovni postupak nadležnom tijelu koje je vezano odlukom Ustavnog suda. Ustavni sud će odbiti tužbu kao neosnovanu ako utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se akt osporava.

Napomenuti valja da je Ustavni sud razmatrao pa i prihvatio neke ustavne tužbe koje su se odnosile na obavljanje poslova nacionalne sigurnosti. Primjerice, Ustavni je sud 1999. godine temeljem ustavne tužbe nekolicine građana bio ukinuo odredbe *Zakona o kretanju i boravku stranaca* koje su propisivale da u "rješenju o otkazu boravka strancu nadležno tijelo ne mora navesti razloge kojima se rukovodilo pri donošenju rješenja ako to zahtijevaju razlozi zaštite nacionalne sigurnosti" smatrajući da se time onemogućava pravo na žalbu (osobe koje se žale protiv pojedinačnih akata koji sadrže i razloge na kojima se zasnivaju u povoljnijem su položaju od onih koje su prisiljene štiti svoja prava pravnim sredstvima protiv pojedinačnih akata koji ne sadrže obrazloženje) te konstatirao da se "pravni poredak upravo narušava propisivanjem ovakvih ograničenja".

7.2. Redovni sudski postupci

Ako je djelovanjem institucija i organizacija sustava nacionalne sigurnosti počinjeno kazneno djelo, postupak prijave i pokretanja postupka vrši se redovnim putem

(policija, Državno odvjetništvo, sudovi), kao i u svim drugim slučajevima kaznenih djela.

7.3. Pritužbe pučkom pravobranitelju

U slučajevima ugrožavanja ljudskih prava građana koje su im prilikom izvršavanja svojih poslova počinili organi državne uprave i tijela s javnim ovlastima te djelatnici tih organa i tijela, građani mogu uputiti pritužbu pučkom pravobranitelju kao opunomoćeniku Hrvatskoga sabora koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnom upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti. Pučkom pravobranitelju dostupni su svi podaci i informacije, ima pravo uvida u svu dokumentaciju iz nadležnosti Republike Hrvatske i u sve akte organa državne uprave i tijela s javnim ovlastima koja su mu to dužna i omogućiti, bez obzira na njihovu tajnost, i pružiti mu pomoć koju zatraži. Pučki će pravobranitelj razmotriti pritužbu te temeljem nalaza može predložiti pokretanje kaznenog, prekršajnog ili disciplinskog postupka ako posumnja da se radi o povredi prava s tim elementima, a može davati upozorenja, obavijesti i preporuke koje može objaviti u sredstvima javnog priopćavanja. Saborski Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost također razmatra izvješća pučkog pravobranitelja o zaštiti ustavnih i zakonskih prava građana u postupcima koje vode službe sigurnosti.

7.4. Obraćanje vijeću za nadzor sigurnosnih službi

Građani se u slučajevima ugrožavanja prava i sloboda od strane obavještajnih i protuobavještajnih službi mogu obratiti Vijeću za nadzor sigurnosnih službi Hrvatskoga sabora kao tijela za ostvarivanja građanskog nadzora nad radom sigurnosnih službi. Vijeće, između

ostaloga, prati zakonitosti rada službi, prati i nadzire primjenu mjera tajnog prikupljanja podataka kojima se ograničavaju ustavna ljudska prava i temeljne slobode te prikupljena saznanja i podatke u formi obavijesti dostavlja Vijeću za nacionalnu sigurnost, predsjedniku Hrvatskoga sabora, predsjedniku odbora nadležnom za nacionalnu sigurnost, te ravnateljima sigurnosnih službi. Vijeće može postupati na temelju zahtjeva građana, ali i službenih osoba sigurnosnih službi koje zbog podnošenja zahtjeva ne mogu snositi stegovnu ili kaznenu odgovornost. Značajna je zakonska odredba da Vijeće o izvršenom nadzoru izvješćuje podnositelja zahtjeva, s time da se u odgovoru na zahtjev mora ograničiti isključivo na primjedbe postavljene u zahtjevu. Ukoliko se izvršenim nadzorom utvrdi postojanje nezakonitosti predsjednik Vijeća izvijestit će o rezultatima nadzora predsjednika Republike Hrvatske, predsjednika Hrvatskoga sabora, predsjednika Vlade i glavnoga državnog odvjetnika.

7.5. Upravni postupak

Mogućnost pokretanja upravnog postupka protiv akata, odnosno odluka i rješenja institucija i organizacija sustava nacionalne sigurnosti je ograničena. Na neke akte zakonskom se izriječom ne odnose odredbe *Zakona o općem upravnom postupku*, pa ih je temeljem pravnih sredstava predviđenih u tom zakonu nemoguće osporavati. Pobijanje, odnosno osporavanje nekih drugih akata onemogućeno je već time što su tajni i što se ne priopćavaju osobi na koju se odnose. U takvim slučajevima građanima na raspolaganju stoje druga sredstva i druge institucije za podnošenje pritužbi, zahtjeva za ispitivanje zakonitosti, tužbi, ustavnih tužbi i dr.

ZAKLJUČAK: NACIONALNA SIGURNOST I MEDIJI

Interesi institucija i organizacija sustava nacionalne sigurnosti s jedne i medija s druge strane izgledaju oprečni. Oružane snage, sigurnosne službe pa i ministarstva vanjskih poslova u pravilu nisu skloni informirati javnost o detaljima svojih poslova, kako zato što veliki dio njihovih djelovanja po prirodi stvari mora biti zaštićen tajnošću, tako i zato što se, često opravdano, plaše da će bi logika kojom se rukovode mogla biti neshvaćena i izazvati nerazumijevanja, zabune i neopravdane kritike. Mediji, rukovođeni interesom javnosti da zna što vlast radi, nastoje pak što više doznati o radu sustava nacionalne sigurnosti, smatrajući da je to njihova obveza i pravo. S druge strane, poslovi nacionalne sigurnosti iznimno su važni za život nacije, pa su i informacije i njima važne vijesti. Kao čuvari javnog interesa i institucionalni korektiv djelovanja vlasti, mediji nastoje otkrivati zlouporabe vlasti za koje na ovom području, zbog tajnosti rada, postoji uvijek sumnja da postoje, a zbog njihove naravi i zadiranja u društveni ugovor one mogu biti značajne i vrlo opasne. Naposljetku, informacije o radu tajnih dijelova državnih institucija mogu uvijek imati i senzacionalističku vrijednost, pa njihovo posjedovanje i objavljivanje u uvjetima tržišne konkurencije između medija može biti važna prednost.

Ti odnosi nerijetko dovode do toga da između medija i institucija i organizacija nacionalne sigurnosti postoji nepovjerenje, pa i otvoreni sukob. Nije međutim usamljena pojava ni obratna situacija - da između njih postoji neka vrsta dogovora koja sustavu nacionalne sigurnosti omogućava da medije koristi kao sredstvo manipulacije ili promidžbe poteza vlasti. Događa se da mediji i

svjesno prihvaćaju takvu ulogu, neki puta iz patriotskih motiva, a neki puta i iz koristoljublja. Posljedice svega toga mogu biti zlouporabe vlasti koje ostaju neotkrivene, šteta za nacionalne interese, erozija povjerenja u institucije države i medije, a slijedom čega mogu nastati i štete za nacionalne interese.

Za uspostavu kvalitetnih odnosa između sustava nacionalne sigurnosti i medija potrebno je da vlast bude legitimna i odgovorna te da ima razmjerno dobar kredibilitet u ostvarivanju nacionalnih interesa i poštovanju društvenog ugovora te reputaciju čestitog i poštenog odnosa prema javnosti; mediji pak moraju biti slobodni i neovisni i imati reputaciju nepristranog, objektivnog i točnog izvještavanja. U realnom životu ovi deziderati, dakako, nikad neće biti postignuti u potpunosti, pa do nesporazuma i sukoba može uvijek doći, kako to pokazuju i slučajevi u zemljama visokih demokratskih i žurnalističkih standarda.

Mediji u odnosu na nacionalnu sigurnost imaju nekoliko ključnih zadataka. Ponajprije, oni moraju javnost korektno i pravodobno izvještavati o svim pitanjima ovog za društvenu zajednicu ključnog sektora djelovanja države kako bi javnost bila upoznata i upućena u najvažnija pitanja opstanka i razvitka nacije. Druga je zadaća otkrivanje zlouporaba, neprofesionalnosti, manipuliranja i drugih propusta koje sustav nacionalne sigurnosti može počinuti, a u svrhu kontrole vlasti i ispravljanja pogrešaka koje na ovom području mogu imati katastrofalne posljedice. Treća važna zadaća je podrška onim potezima vlasti koji su legitimni, korisni za ostvarivanje nacionalnih interesa i sukladni nacionalnim vrednotama i normama međunarodnih odnosa.

Izvjestavanje o vođenju poslova nacionalne sigurnosti nailazi na specifične poteškoće. Za novinare je najteže, najopasnije i najzahtjevnije izvještavanje iz kriznih i ratom zahvaćenih područja. Za uspješno izvršavanje zadaća u tim uvjetima potrebna je iznimno temeljita priprema, upoznavanje s područjem i njegovim problemima, korištenje sigurnosne opreme i koordinacija sa snagama na terenu. U izvještavanju o djelovanju vlastitog sustava nacionalne sigurnosti poteškoću predstavlja razmjerna zatvorenost institucija i organizacija, no to je nadoknadivo kako pažljivim analitičkim radom (ne treba zaboraviti da i obavještajne službe velik dio informacija crpu iz otvorenih izvora), tako i činjenicom da u slučaju zlouporaba u sustavu nacionalne sigurnosti etičke i moralne dileme redovito dovode do toga da oni koji su u njih upućeni o tome obavještavaju medije koji pak ne moraju otkrivati svoje izvore.

U svim situacijama potrebno je imati na umu da je nacionalna sigurnost pitanje opstanka nacije, ali ne samo u odnosu na vanjske i nelegalne unutarnje ugroze, nego i u odnosu na one koje sam sustav nacionalne sigurnosti može proizvesti, dovodeći u pitanje poštovanje prava i sloboda građana i održavanje društvenog ugovora.

POJMOVNIK

civilijanzacija, nezgrapno izraz koji označava pojavu da se vrednote, norme, načini ponašanja i organizacijski principi civilnog sektora prenose na oružane snage i njene pripadnike. Suprotna pojava naziva se militarizacija.

civilno-vojni odnosi, položaj oružanih snaga u političkom sustavu države i položaj njenih pripadnika u društvu.

cyber-rat, nezgrapno izraz koji označava nastojanja da se namjernim djelovanjem i zahvatima na kompjuterskim mrežama izazovu veće štete na vitalnim nacionalnim sustavima i infrastrukturi. Uključuje manje-više benigne intervencije kao što gašenje ili zamjenjivanje sadržaja protivnikovih internetskih stranica, ali i daleko opasnije kao što je onemogućavanje funkcioniranja nacionalne infrastrukture koju podupiru kompjuteri (prijenos električne energije, transport, banke itd.).

diplomacija, tajna, oblici međudržavne suradnje čiji sadržaj iz sigurnosnih razloga ne može biti objavljen, kao što je slučaj suradnje obavještajnih i protuobavještajnih službi ili nekih oblika vojne i obrambene suradnje. Može obuhvaćati i prikrivene dogovore na štetu trećih država. Razmjere i kvaliteta tajne suradnje izravno pokazuju stupanj bliskosti zemalja, a poznavanje već samo njenih naznaka može biti značajan prediktor razvoja događaja.

društvo, veća funkcionalna zajednica ljudi koja nije povezana srodstvom a čiji pripadnici dijele iste vrednote.

država, u kontekstu međunarodnog sustava (skupa nacija cijeloga svijeta) isto što i nacija, naime određeni teritorij na kojem djeluje autonomna odnosno suverena politička organizacija i stanovništvo koje tome pripada. Promatrana unutar nacije, "država" je centralizirana politička vlast na koju su građani društvenim ugovorom prenijeli određene funkcije, te aparat koji osigurava izvršavanje tih funkcija.

esprit de corps, francuski izraz koji se ni u jednom jeziku ne prevodi a koji označava osjećaj međusobne povezanosti pripadnika oružanih snaga i njihove privrženosti vojnoj organizaciji. Jedan od najvažnijih kohezivnih čimbenika vojne organizacije.

građanski rat, oružani sukob između društvenih skupina koje se razlikuju po etničkoj pripadnosti, društvenom statusu, ideologiji, religiji itd.; druga strana u sukobu može biti i država odnosno središnja vlast koja ima legitimitet barem za dio građana. Uplitanje strane države u takav rat ne mijenja njegov temeljni karakter sukoba između pripadnika jednog društva. Da bi bio klasificiran kao rat i ovaj tip oružanog sukoba mora ispunjavati kriterije koji se postavljaju pred svaki rat. Građanski rat često je izazvan gubitkom legitimiteta vlasti za pojedine društvene skupine.

kriptozaštita, tehnike kojima se informacije čine nerazumljivim za neovlaštene osobe. Najstariji način kriptozaštite je šifriranje poruka. Kriptozaštitu treba razlikovati od onemogućavanja pristupa informacijama (smještanje na tajne lokacije, fizička zaštita).

legitimitet, priznavanje prava vlastima, odnosno državi, da donosi odluke u ime onih koji se vlastima voljno i

svjesno podvrgavaju, praćeno uvjerenjem da vlasti djeluju u svrhu općeg dobra i sukladno društvenom ugovoru (ustavu).

militarizacija (militarizam), pojava da se vrednote, norme, načini ponašanja i organizacijski principi oružanih snaga prenose na civilni sektor i društvo u cjelini. Tim se izrazom može označavati i upadljivo pripremanje nacije za vojne akcije. Suprotna pojava naziva se civilijanzacija.

nacija, društvo koje je ustrojilo državu odnosno političku organizaciju koja ima suverenitet na određenom teritoriju; stanovništvo nacije čine građani koji sebe razumiju kao pripadnike dotične nacije.

načelo diskriminativnosti, načelo običaja rata koje nalaže da se legitimni vojni ciljevi (vojnici i vojni objekti kao što su postrojbe i njihovi položaji, vojne instalacije) i objekti civilne infrastrukture koji jesu ili mogu biti uporabljeni u vojne svrhe (npr. prometnice) razlikuju od nedozvoljenih ciljeva kao što su civilni objekti vez vojne uporabe ili naročito zaštićeni objekti (civili, bolnice, spomenici kulture).

načelo proporcionalnosti, načelo običaja rata koje nalaže da uporabljena sila odgovara cilju koji se želi postići (primjerice, nije dozvoljeno srušiti sa zemljom milijunski grad samo zato jer se u njemu nalazi neprijateljevo vojno zapovjedništvo).

načelo vojne nužnosti, načelo običaja rata koje govori da se u nekim slučajevima, kad drugačiji postupak nije moguć, može djelovati i protiv inače nedozvoljenih cil-

jeva. Ponešto teže primjenjivo načelo, podložno interpretacijama.

obavještajna služba, državna organizacija čija je glavna zadaća prikupljanje, obrađivanje i procjenjivanje informacija i spoznaja o prilikama u svijetu a koje se tiču ostvarivanja vitalnih i drugih važnijih nacionalnih interesa te predavanje tih informacija i spoznaja najvišim državnim vlastima kako bi one mogle donijeti svrshodne odluke na polju vanjske, obrambene, gospodarske i svake druge politike kojom se ostvaruju nacionalni interesi. Obavještajne službe djeluju uglavnom u inozemstvu odnosno prema stranim državama, organizacijama, skupinama i pojedincima. Hrvatska civilna obavještajna služba je Obavještajna agencija, a vojna Vojna sigurnosna agencija.

odvraćanje, učinak koji na neprijatelje i protivnike postižu odlučnost i obučenost vodstva i ljudstva, opremljenost tehnikom i drugi faktori sposobnosti i moći oružanih snaga tako da shvati da bi za postizanje svojih ciljeva mora platiti previsoku cijenu.

operacije, humanitarne, uporaba oružanih snaga u pružanju pomoći stanovništvu, obično u drugoj zemlji, neodvisno od toga iz kojih je razloga ono ugroženo.

operacije očuvanja mira, uporaba oružanih snaga u drugoj zemlji u kojoj je nacionalni politički i društveni sustav uništen unutarnjim sukobima odnosno građanskim ratom. Izvode se temeljem naloga odnosno odobrenja međunarodnih organizacija, a nakon što je oružani sukob barem provizorno zaustavljen dogovorom između zaraćenih strana (primirje, prekid vatre). Obuhvaćaju različite zadaće kao što je posredovanje,

razdvajanje i uspostava povjerenja između zaraćenih strana, policijski poslovi i održavanje javne sigurnosti, podjela humanitarne pomoći stanovništvu, pomoć u uspostavljanju temeljenih društvenih institucija i slično.

operacije različite od rata, operacije oružanih snaga u kojima cilj nije vojni poraz protivnika maksimalnom uporabom raspoložive sile. Uključuje mirovne i humanitarne operacije, borbu protiv nezakonite trgovine (oružjem, drogom i ljudima), borbu protiv terorizma itd.

operacije uspostave mira, isto što i operacije očuvanja mira ali s tom razlikom da počinju prije nego su zaraćene strane obustavile neprijateljstva, pa interventne snage same zaustavljaju oružani sukob i razdvajaju strane.

oružja za masovno uništavanje, ubojita sredstva koja istovremeno djeluju na velikom području i na velike skupine ljudi pa je zbog toga njihova uporaba nediskriminativna (ne razlikuje, primjerice, vojne i civilne ciljeve, odnosno vojnike i civile). Ova se oružja standardno dijele u nuklearna, kemijska i biološka oružja, a njihova uporaba, proizvodnja, skladištenje i širenje zabranjeni su međunarodnim konvencijama.

protuobavještajna služba, državna organizacija čija su glavne zadaće sprječavanje pristupa informacijama čije bi otkrivanje moglo ugroziti provođenje državne politike ostvarivanja vitalnih i drugih važnijih nacionalnih interesa te zaštita nacionalnih institucija, političkog poretka i nositelja vlasti od subverzivnih djelatnosti, pokušaja nezakonitog utjecaja na njih i nasilnih čina (terorizam, atentati i sl.). Osim što provode djelatnosti protiv špijunaže, protuobavještajne službe prikupljaju informacije i provode djelatnosti i o domaćim organizacijama,

skupinama i pojedincima koji mogu ugroziti nacionalnu sigurnost. Hrvatska civilna protuobavještajna služba je Protuobavještajna agencija, a vojna sigurnosna agencija.

rat, oružani sukob koji radi spora oko vlasti ili teritorija vode oružane snage a koji je u jednoj godini doveo do pogibije najmanje 1000 ljudi i to od uzroka koji su izravno povezani s vođenjem borbi. Izraz "rat" rabi se i za neke druge mjere koje države ili drugi subjekti koriste da bi suparnike ili protivnike prisilili da prihvate neko rješenje (carinski, trgovački, psihološki itd. rat). Prema sudionicima, ratovi se dijele na međudržavne (barem dva aktera su države) odnosno ne međudržavne ratove (država je samo jedan ili nije nijedan od aktera); potonji se naziva i građanski rat.

rat, preduhitrujući (ili preemptivni), rat koji jedna strana poduzima kako bi onemogućila drugu državu da prva napadne. Pretpostavka ovakve kvalifikacije rata jest da je druga država zaista imala mogućnosti i namjere da prvu napadne. Vrlo često prikriva agresiju.

rat, preventivni, rat koji jedna strana pokreće kako bi spriječila buduću, očekivano nepovoljan razvoj situacije.

ratifikacija, postupak potvrđivanja međunarodnih ugovora od strane predstavničkog tijela odnosno najvišeg tijela zakonodavne vlasti zemlje. U Republici Hrvatskoj ratifikacija je obvezna za međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmjenu zakona, koji su vojne i političke naravi te one koji financijski obvezuju Republiku Hrvatsku.

sigurnosne službe, izraz kojim se zajednički označavaju obavještajne i protuobavještajne službe; negdje sinonim za protuobavještajne službe.

sigurnost, stanje u kojem je primjenom odgovarajućih sredstava, mjera i načina ponašanja postignuta relativna sloboda od ugroza i prijetnji opstanku i ostvarivanju interesa zajednice i njenih pripadnika. U nekim jezicima, za razliku od hrvatskoga, postoji razlikovanje vrsta sigurnosti. Tako se u engleskome jeziku razlikuje *safety* kao sigurnost od prirodnih i mehaničkih opasnosti i *security* kao sigurnost od političkih, društvenih, gospodarskih, ekoloških, vojnih i tsl. ugroza i prijetnji. U francuskom jeziku postoji još finije razlikovanje između riječi *secu-rité* i *sureté*.

sigurnost, javna, zaštita onog dijela javnih interesa koji tiču sigurnosti života, zdravlja i imovine građana. Odnosi se na građane kao građane, pod pretpostavkom njihove jednakosti, dakle bez obzira na njihova specifična svojstva, međusobne odnose, ili položaj koji zauzimaju u društvu - nitko ne smije drugoga ubiti, ozlijediti niti mu oduzeti imovinu, bez obzira na to koji položaj u društvu počinitelj ili oštećenik zauzimaju, koje im je zanimanje ili u kakvom su međusobnom odnosu.

sigurnost, nacionalna, zaštita vitalnih nacionalnih interesa. Značenje sintagme obuhvaća činjenično stanje i osjećaj zaštićenosti odnosno sigurnosti, a uz to i djelatnosti sustava institucija i organizacija koje obavljaju poslove nacionalne sigurnosti.

sekuritizacija, postupak političke elite odnosno vlasti koja neki ne-vitalni odnosno sekundarni, pače i grupni ili privatni interes prikazuje kao vitalni nacionalni interes i tretira ga kao pitanje nacionalne sigurnosti.

socijalizacija, proces u kojem pojedinac usvaja vrednote i norme društvene skupine ili društva.

socijetalan, izraz koji se odnosi na samu bit društva odnosno razloge i smisao njegova postojanja kako se oni javljaju u predstavama njegovih članova odnosno cijele zajednice. Izraz treba razlikovati od termina "socijalan" koji se odnosi na empirijsko društvo. Društvene vrednote, primjerice, spadaju u socijetalne temelje društva, dočim političke, gospodarske i druge institucije u svojoj ukupnosti predstavljaju socijalni sustav.

stožer, ustrojbeni jedinica postrojbi i zapovjedništava oružanih snaga na različitim razinama zapovijedanja. Na čelu mu je načelnik a sačinjavaju ga časnici različitih struka koji služe kao pomoćnici ili savjetnici zapovjednika koji pripremaju operacije i druga djelovanja podčinjenih postrojbi i u zapovjednikovo ime nadziru njihov rad. Stožeri u pravilu nemaju zapovjedne funkcije. Sadržaj rada stožera dijeli se u nekoliko skupina djelatnosti: osoblje (uobičajena oznaka "1" - primjerice "S-1" na razini taktičkih postrojbi, a G-1 na najvišoj razini zapovijedanja), obavještajni poslovi ("2"), operativni i nastavni poslovi ("3"), logistika ("4").

stožer, glavni, stožer na najvišoj razini zapovijedanja. Na čelu mu je načelnik koji je obično vojni savjetnik vrhovnog zapovjednika.

subjekt tajnog nadzora, osoba odnosno institucija nad kojom se provodi tajni nadzor (primjerice, njene telekomunikacijske aktivnosti).

sukob, asimetrični, oružani sukob u kojem su strane neravnopravne u količini sredstava (primjerice, vojne tehnike), pa slabija strana pribjegava strategijama i taktikama protiv kojih se strana jača u konvencionalnoj vojnoj tehnici teže brani, kao što je primjerice terorizam.

sustav nacionalne sigurnosti, institucije i organizacije države koje su izravno a često i isključivo zadužene za poslove nacionalne sigurnosti, te druge potporne institucije i organizacije koje su važne za neke aspekte nacionalne sigurnosti i koje u tim poslovima sudjeluju neizravno ili povremeno.

suverenitet, svojstvo neke vlasti da je potpuno autonomna i da za svoje čine nikome ne odgovara. Moderne su države suverene kao subjekti međunarodnog sustava, u tom smislu da imaju široko slobodu djelovanja, ograničenu samo onim pravnim odredbama na koje je sama pristala. Država u užem smislu, kao vlast kojoj su građani društvenim ugovorom predali određene nadležnosti, spram građana nije suverena, nego im je odgovorna.

špijunaža, neovlašteno i uglavnom potajno prikupljanje informacija o nacionalnim institucijama (primjerice, o oružanim snagama, financijskim institucijama ili vitalnoj infrastrukturi) koje provode strane zemlje ili organizacije, obično s namjerom da se nanese šteta ostvarivanju nacionalnih interesa.

terorizam, nasilna djelovanja društvenih skupina ili organizacija izvršeni s političkim motivom i upravljani na ne-borbene (uglavnom civilne) ciljeve. Ukoliko terorističke čine izvode ili ih podupiru državni organi, govori se o "državnom terorizmu".

tribunal, sud koji u svojem sastavu ima i tužiteljstvo, za razliku od običnog suda pred kojim se tužitelj, radilo se o državnom odvjetniku ili o privatnom tužitelju, pojavljuje kao jedna od stranaka u sporu (druga je optuženi ili tuženik); institucija karakteristična za revolu-

cionarno pravo, izvanredna, kritična i ratna stanja te za situacije kad je potrebna "brza pravda".

vrednote, društvene, skup shvaćanja članova nekog društva o tome što je poželjno i nepoželjno, dobro i loše. Društvo možemo definirati kao ljudsku zajednicu koja je na prvom mjestu određena time da njeni članovi dijele iste vrednote kojima su predani i da te vrednote određuju temeljni oblik, ustroj, ciljeve i način funkcioniranja društva. Vrednote predstavljaju središnji sadržaj pojedine kulture, a sustavniji izraz imaju u religiji, ideologiji i drugim načinima izražavanja svjetonazora.

SADRŽAJ

REDGOVOR	5
UVOD: KOLIKO SU NAŠE UOBIČAJENE PREDRASUDE UTEMELJENE?	7
PRVI DIO. TEORIJA NACIONALNE SIGURNOSTI	11
1. UVOD U FILOZOFIJU SIGURNOSTI	13
1.1. Sigurnost i živa bića	13
1.2. Sigurnost kao primarna društvena funkcija	14
1.3. Sigurnost kao temeljna svrha države	16
2. JEDNADŽBA SLOBODE I SIGURNOSTI	17
2.1. Društveni ugovor i obveze države	17
2.2. Prava i slobode kao funkcija sigurnosti i pitanje legitimiteta	19
1. Primjer 1.: Sjedinjene Američke Države	20
2. Primjer 2.: Hong Kong	23
2.3. Tipovi režima prema srazmjeru sigurnosti i prava i sloboda	25
3. DRUŠTVENE VREDNOTE I NACIONALNI INTERESI	29
3.1. Društvene vrednote i norme i razlike među društvima	29
3.2. Društva kao nacije i države	33
3.3. Nacionalni interesi	34
3.4. Moć i njena uporaba	38
4. ŠTO JE, DAKLE, NACIONALNA SIGURNOST?	42
4.1. Povijesni kontekst pojma	42
4.2. Definicija nacionalne sigurnosti	46
4.3. Opseg pojma nacionalne sigurnosti	49
1. Predmet zaštite	49

2. Ugroze nacionalne sigurnosti	50
3. Poslovi nacionalne sigurnosti	51
4. Ograničenja u oblikovanju politike nacionalne sigurnosti: priča o dvije države	56
5. Razlika između nacionalne i javne sigurnosti	59
4.4. Problem "sekuritizacije"	62

DRUGI DIO. SUSTAV NACIONALNE SIGURNOSTI

67

1. USTROJ SUSTAVA	69
1.1. Načela razdvajanja i usklađivanja djelovanja	69
1.2. Uloge i odgovornosti glavnih dijelova sustava	71
1. Glavni dijelovi sustava	71
2. Sustav nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske	74
1.3. Ustavni, zakonski i drugi akti koji uređuju funkcioniranje sustava nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske	79
2. DRŽAVNI ORGAN ZA OBRANU I ORUŽANE SNAGE	79
2.1. Civilno upravljanje oružanim snagama i civilno-vojni odnosi	80
2.2. Uloge i zadaće oružanih snaga	86
1. Vođenje oružane borbe	86
2. Operacije različite od rata	89
3. Ostale uloge i zadaće	92
2.3. Personalno i materijalno dimenzioniranje oružanih snaga	94
2.4. Ustroj oružanih snaga	96
2.5. Ustavni, zakonski i drugi akti koji uređuju područje obrane u Republici Hrvatskoj	100
3. OBAVJEŠTAJNE I PROTUOBAVJEŠTAJNE SLUŽBE	102
3.1. Obavještajne i protuobavještajne potrebe države	102
3.2. Definicije i nazivi službi	104

3.3. Obavještajni ciklus	105
1. Određivanje obavještajnih potreba i zadaća	107
2. Prikupljanje informacija	108
3. Obrada informacija	113
4. Proizvodnja obavještajnog materijala i njegova distribucija korisnicima	114
5. Uporaba obavještajnog materijala	115
3.4. Druga operativna djelovanja službi	116
3.5. Zakonska ograničenja djelovanja službi u Republici Hrvatskoj	117
3.6. Parlamentarni nadzor nad radom službi u Republici Hrvatskoj	119
3.7. Ustavni, zakonski i drugi akti koji uređuju djelovanje službi u Republici Hrvatskoj	122
 4. DRŽAVNI ORGAN ZA VANJSKE POSLOVE I DIPLOMACIJA KAO INSTRUMENT NACIONALNE SIGURNOSTI	124
4.1. Opće nadležnosti i položaj u političkom sustavu	124
4.2. Jednostrana djelovanja	127
4.3. Dvostrani odnosi	128
4.4. Višestrani odnosi	135
1. Ujedinjeni narodi (UN)	136
2. Međunarodni kazneni sud za teška kršenja međuna odnog humanitarnog prava počinjena na području bivše Jugoslavije od 1991. godine u Haagu	138
3. Mirovne operacije	139
4. Europska unija	141
5. Pakt o stabilnosti	143
6. NATO	144
7. Organizacija za europsku sigurnost i suradnju	146
8. Ostali multilateralni programi, inicijative i organi zacije	147
4.5. Ustavni i zakonski akti koji uređuju djelovanje na području vanjskih poslova i međunarodni ugovori koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske	150

5. DRŽAVNI ORGAN ZA UNUTARNJE POSLOVE I NACIONALNA SIGURNOST	153
5.1. Nadležnosti u obavljanju poslova nacionalne sigurnosti	153
5.2. Policijski poslovi i ovlasti	155
5.3. Upravljanje policijom i njen ustroj	157
1. Specifičnost načina upravljanja policijom	157
2. Ravnateljstvo policije	158
3. Policijske uprave i policijske postaje	159
4. Kriminalistička policija	160
5. Specijalna policija	161
6. Ostale ustrojstvene jedinice policije koje sudjeluju u poslovima nacionalne sigurnosti	161
5.4. Zakonski i drugi akti koji uređuju djelovanje službi državnog organa za unutarnje poslove u Republici Hrvatskoj	163
 6. SUDBENA VLAST I POSLOVI NACIONALNE SIGURNOSTI	 165
 7. SREDSTVA ZA ZAŠTITU PRAVA I SLOBODA GRAĐANA OD DJELOVANJA SUSTAVA NACIONALNE SIGURNOSTI	 165
7.1. Postupci pred Ustavnim sudom	166
7.2. Redovni sudbeni postupci	167
7.3. Pritužbe Pučkom pravobranitelju	168
7.4. Obraćanje Vijeću za nadzor sigurnosnih službi	168
7.5. Upravni postupak	169
 ZAKLJUČAK: NACIONALNA SIGURNOST I MEDIJI	 171
 POJMOVNIK	 175