

NACIONALNA I SVEUČILIŠNA  
KNJIŽNICA U ZAGREBU

792920

ijiga *Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske* o značajno istraživanje na ovu temu, u koje go vremena od zadnjeg takvog projekta cionalne sigurnosti Republike Hrvatske. Također, istraživački rad evantan je po korištenoj metodologiji i recentnim izvorima, kao i egledu dosadašnjih spoznaja vezanih uz pitanja sigurnosti, a posebice cionalne sigurnosti Republike Hrvatske. Važno je napomenuti da je ovo va studija koja se bavi pitanjima sigurnosti i nacionalne sigurnosti 21. oljeća u Hrvatskoj i jugoistočnoj Europi. Rukopis je znanstveno i stručno evantan jer su na njemu radili znanstvenici i praktičari koji su obnašali zličite dužnosti u sustavu nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske.

**Prof. dr. sc. Vlatko Cvrtila**

ijiga *Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću* sustavno rađuje razne aspekte nacionalne i domovinske sigurnosti te se javljuje po prvi puta u literaturi na ovim prostorima. Sveobuhvatno rađene ugroze definirane u *Strategiji nacionalne sigurnosti Republike vatske* iz 2017. godine detaljno su razložene i pojašnjene čitateljstvu i iz perspektive vrsnih stručnjaka u svojim područjima koji su na stručan nanstven način obradili sve perspektive teme kojom se bave. Djelo je mjenjeno široj znanstvenoj zajednici, studentima koji na različitim kultetima obrađuju pitanja nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, nteresiranim čitateljima koji imaju potrebe proniknuti iza dokumenta *ategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*, te svima koji se u učnom smislu bave pitanjima sigurnosti.

**Izv. prof. dr. sc. Marta Zorko**

**Pokaz / Dragović / Repinc  
Mudrić / Mikac / Mamić / Šprajc**

# NACIONALNA SIGURNOST Republike Hrvatske u 21. stoljeću

NACIONALNA SIGURNOST Republike Hrvatske u 21. stoljeću



NACIONALNA I SVEUČILIŠNA KNJIŽNICA ZAGREB



992098447

978-953-222-889-2 149 kuna



9 789532 228892 >



NACIONALNA SIGURNOST  
REPUBLIKE HRVATSKE U 21. STOLJEĆU

BIBLIOTEKA POLEMOS

izdavači  
Naklada Jesenski i Turk  
Institut za sigurnosne politike

za izdavača  
Mišo Nejašmić

urednik  
prof. dr. Ozren Žunec

urednik izdanja  
Robert Mikac

tehnički urednik  
Goran Batina

recenzenti  
prof. dr. Vlatko Cvrtila  
dr. sc. Marta Zorko, izv. prof.

korektura i kazalo  
Monika Milić

grafički urednik  
Mario Ostojić

tisak  
Znanje d.o.o.

[www.jesenski-turk.hr](http://www.jesenski-turk.hr)

Knjiga je sufinancirana sredstvima  
Ministarstva znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske

POKAZ • DRAGOVIĆ • REPINC •  
MUDRIĆ • MIKAC • MAMIĆ • ŠPRAJC

---

# Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću



Naklada Jesenski i Turk  
Zagreb, studeni 2019.



## Sadržaj

Predgovor (ROBERT M. PERITO) .....	9
Preface (ROBERT M. PERITO).....	15
Uvod.....	19
Pozadina istraživanja.....	19
Predmet interesa.....	22
Fokus istraživanja .....	23
Metodološki okvir .....	26
Struktura knjige .....	26
1. Sustav domovinske sigurnosti (IVAN POKAZ).....	29
1.1. Procjena sigurnosnih rizika kao polazište u razvitku sustava domovinske sigurnosti.....	33
1.2. Sustav domovinske sigurnosti: platforma za međuresorno i interdisciplinarno upravljanje sigurnosnim rizicima.....	45
1.3. Aktualno stanje i potreba daljnjeg razvitka sustava domovinske sigurnosti.....	55
Zaključak poglavlja.....	60
2. Integrirano upravljanje državnom granicom (FILIP DRAGOVIĆ).....	63
2.1. Strateški i normativni okvir.....	67
2.2. Nadležna tijela u Republici Hrvatskoj .....	73
2.3. Novi europski model integriranog upravljanja granicama .....	76
2.4. Informacijski sustavi u kontroli granica .....	79
2.5. Prijedlog unapređenja sustava .....	83
Zaključak poglavlja.....	85

3.	Razvoj i održavanje snažne i aktivne obrane (DRAGUTIN REPINC).....	93
3.1.	Strateški i normativni okvir.....	95
3.2.	Organizacijski oblik obrambene djelatnosti .....	110
3.3.	Prijedlog unapređenja sustava .....	112
	Zaključak poglavlja.....	114
4.	Energetska sigurnost (MIŠO MUDRIĆ) .....	117
4.1.	Strategija nacionalne sigurnosti i sektor energetike.....	121
4.2.	Relevantan pravni okvir.....	124
4.3.	Relevantni programski i ekonomski pokazatelji .....	131
4.4.	Hrvatska u europskom kontekstu .....	134
	Zaključak poglavlja.....	140
5.	Ojačavanje sustava civilne zaštite (ROBERT MIKAC).....	147
5.1.	Strateški i normativni okvir.....	148
5.2.	Organizacijski oblici ustrojavanja .....	152
5.3.	Glavne aktivnosti unutar sustava .....	156
5.4.	Prijedlog unapređenja sustava .....	160
	Zaključak poglavlja.....	162
6.	Suprotstavljanje terorizmu (KREŠIMIR MAMIĆ) .....	165
6.1.	Terorizam kao prijetnja nacionalnoj sigurnosti .....	168
6.2.	Protuteroristički sustav Republike Hrvatske.....	170
6.3.	Elementi protuterorističkog djelovanja .....	178
6.4.	Prijedlog unapređenja sustava .....	181
	Zaključak poglavlja.....	184
7.	Suzbijanje širenja ilegalnog naoružanja (MIHAEL ŠPRAJC) .....	187
7.1.	Geostrateški položaj Republike Hrvatske.....	188
7.2.	Proizvodnja oružja i opreme u Hrvatskoj .....	190
7.3.	Problematika ilegalne trgovine oružjem .....	191
7.4.	Pravni okvir .....	198
7.5.	Institucije Republike Hrvatske nadležne za problematiku oružja.....	200
	Zaključak poglavlja.....	203
	Zaključak .....	207
	O autorima .....	213

## Pregled kratica

BDP	bruto društveni proizvod
BOV	borbeno oklopno vozilo
CPNI	Centre for Protection of National Infrastructure (Centar za zaštitu nacionalne infrastrukture)
DUZS	Državna uprava za zaštitu i spašavanje
EU	Europska unija
HEP	Hrvatska elektroprivreda
HERA	Hrvatska energetska regulatorna agencija
HOPS	Hrvatski operator prijenosnog sustava
HV	Hrvatska vojska
MAP	Membership Action Plan (Akcijski plan za članstvo)
MORH	Ministarstvo obrane Republike Hrvatske
MUP	Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Sjevernoatlantski savez)
OESS	Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
OSRH	Oružane snage Republike Hrvatske
PARP	Planning and Review Process (proces planiranja i raščlambe)

RH	Republika Hrvatska
SAD	Sjedinjene Američke Države
SIS	Schengenski informacijski sustav
UN	Ujedinjeni narodi
USKOK	Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta
VIS	Vizni informacijski sustav
Zelena knjiga	Analize i podloge za izradu energetske strategije Republike Hrvatske

#### Popis slika

- Slika 1    Europski portal za pretraživanje (str. 83)
- Slika 2    Razine provedbe integriranog upravljanja granicom (str. 85)
- Slika 3    Glavne krijumčarske rute u jugoistočnoj Europi (str. 189)

## Predgovor

Živimo u vremenu u kojem su prijetnje nacionalnoj sigurnosti složene i jednako raznolike kao i unutardržavni ratovi, razarajuće tehnologije, klimatske promjene, gospodarske fluktuacije i masovne migracije. Ti su čimbenici međusobno povezani; promatrani zajedno predstavljaju značajan izazov za velike sile, ali i za nacije u nastajanju. Ti nacionalni izazovi zahtijevaju odgovore koji nadilaze vojnu moć i policijske ovlasti, i zahtijevaju angažman cijelog društva u održavanju nacionalne sigurnosti i promicanju kontinuiranog prosperiteta.

Skoro tri desetljeća kasnije, rušenje Berlinskog zida i kraj hladnog rata izvan su živog sjećanja većine svjetskog stanovništva. Stroga međudržavna struktura nametnuta konfrontacijom supersila davna je prošlost. Kratko razdoblje unipolarne američke dominacije također je završilo, zamijenjeno je dinamičnim natjecanjem velikih sila. Narodna Republika Kina u ovom se desetljeću pojavila kao glavna ekonomska sila i svoje resurse koristi za vojnu modernizaciju i širenje svog globalnog utjecaja. Rusija je demonstrirala svoju moć kroz uspješnu intervenciju u Siriji, aneksiju Krima, informacijsko ratovanje te opovrgavanje operacija i subverzija koje vodi preko saveznika na terenu i kojima izaziva Europu i Sjedinjene Države.

Istovremeno su se Ujedinjeni narodi i regionalne međunarodne organizacije kao što su NATO i Europska unija našle pod pritiskom. Te su organizacije osigurale politički i sigurnosni okvir, liberalni svjetski poredak koji je potaknuo razdoblje održivog mira i napretka od završetka Drugog svjetskog rata. Ovaj je okvir sada podložan sumnji i napadima onih koji se suprotstavljaju njegovim demokratskim načelima i onih koji vjeruju da je prvenstveno donio korist elitnoj manjini i nije uspio zadovoljiti potrebe širokih slojeva stanovništva.

U kontekstu tektonskih promjena, demokratski izabrana vlast je pod opsadom snaga koje ugrožavaju osnovna načela predstavničke

vlasti – slobodno izabrani čelnici, demokratske institucije i vladavina zakona. Centralizirani autoritarni režimi u Rusiji i Kini predstavljaju alternativni model autokratskog upravljanja i teže svjetskom liderstvu. U zemljama raznolikim poput Mađarske, Brazila i Filipina, autoritarni čelnici vrše pritisak na civilno društvo, manipuliraju izbornim rezultatima, guše slobodu izražavanja i ograničavaju ljudska prava. Populistički režimi konsolidiraju vlast u Europi i Latinskoj Americi, gdje su građani izgubili povjerenje u političke institucije i odbacili konvencionalno liderstvo. U međuvremenu, demokracija u Sjedinjenim Državama krenula je u opasni zaokret.

Istovremeno, nedržavni akteri predstavljaju stalnu prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti. Islamističke terorističke organizacije poput Islamske države i Al-Qaide pretrpjele su vojne neuspjehe, ali još uvijek inspiriraju napade u zapadnim zemljama pomoću lokalnih obraćenika regrutiranih putem interneta. Prekomorski ogranci ovih organizacija izvršili su razorne napade i proširili svoj utjecaj u afričkom Sahelu, srednjoj Aziji i drugim područjima gdje im etnički sukobi, lokalna nezadovoljstva i nedostatak ekonomskih prilika pružaju mogućnost za to. Međunarodne zločinačke organizacije predstavljaju novi izazov i često se infiltriraju u nacionalna tijela za provođenje zakona. S procijenjenim ukupnim prihodima od dva milijuna dolara, transnacionalni organizirani kriminal ima veću financijsku moć nego mnoge zemlje i daleko više resursa od nadležnih tijela koja se bore protiv njih, a kojima često nedostaje osoblja, slabo su obučena i nedovoljno financirana.

Poremećaji u međunarodnom poretku i porast nasilnih nedržavnih aktera podudaraju se s razdobljem dramatične evolucije u prirodnom okruženju. Globalne klimatske promjene i opći porast Zemljine temperature rezultirali su pustošenjem, porastom razine mora, smanjenim poljoprivrednim prinosima i uništavanjem šuma. Te su promjene osiromašile ruralne zajednice, pogoršale postojeće sukobe i uzrokovale masovne migracije koje su utjecale na Europu i Sjedinjene Države. Pad demografskih trendova i činjenica da su milijuni ljudi u pokretu uzrokovali su opću krizu u europskom upravljanju, stvorivši nove političke snage, uzrokujući kulturne promjene i povećavajući socijalnu napetost. Također je stvoren strah od globalne zdravstvene krize jer se epidemije iz udaljenih mjesta mogu brzo proširiti putem zračnog prijevoza i svakodnevnih globalnih interakcija među ljudima.

Globalizacija, međunarodna razmjena proizvoda i usluga, ušla je u novu fazu koja će pružiti mogućnosti zemljama koje su spremne sudjelovati, dok će one koje oklijevaju zaostajati. Od financijske krize 2008.

godine prekogranični financijski tokovi smanjili su se za dvije trećine. Prijašnji prvaci slobodne trgovine poput Sjedinjenih Država i Britanije prestali su promovirati njezine prednosti i umjesto toga usredotočeni su na gubitak radnih mjesta, dislokaciju, deindustrijalizaciju i nejednakost. Najviše industrijalizirane zemlje uvele su tisuće protekcionističkih mjera. Čini se da danas dvije najveće ekonomije, Sjedinjene Države i Kina, kreću u sveobuhvatni trgovinski rat.

Dok je slobodna trgovina pala u nemilost te se usporio rast međunarodne trgovine, globalizacija se nastavila širiti pokretana digitalnom tehnologijom. Kina i druge ekonomije u nastajanju preuzele su ulogu, stvarajući ekonomiju u kojoj je prijenos digitalnih podataka nadmašilo fizičku trgovinu kao vezivno tkivo globalne ekonomije. Tradicionalno divovske multinacionalne tvrtke dominirale su u trgovini robom i uslugama, ali su digitalne platforme omogućile sudjelovanje malim tvrtkama i pojedincima. Oko pedeset milijuna malih i srednjih poduzeća sada koristi Facebook za marketing. Također, među najvećim međunarodnim kompanijama na svijetu smanjuje se broj kompanija iz SAD-a i Europe, a raste broj tvrtki iz Azije i drugih dijelova svijeta. Dok su neki prosperirali, poremećaji uzrokovani inovacijama također su doveli do stagnacije plaća i gubitka radnih mjesta. Istodobno raste zabrinutost u vezi s kibernetičkom sigurnošću i kontrolom pohrane i pristupa podacima, uključujući povjerljive i osobne podatke. Da bi zadržale potporu građana, vlade će morati nastaviti ulagati u obrazovanje i razvoj infrastrukture, osigurati pogodnosti širem sloju stanovništva, a gubitnike obešteti.

Europa, područje političke stabilnosti i gospodarskog prosperiteta posljednjih desetljeća, nalazi se u neposrednoj blizini konfliktnih zona, Bliskog istoka i srednje Azije na istoku te sjeverne Afrike i Sahela na jugu. Oružane pobune, autokratski režimi i nedostatak ekonomskih prilika učinili su Europu ciljem ljudi koji bježe pred nasiljem i siromaštvom u svojim zemljama. Dolazak milijuna koji traže utočište poremetio je odnose među zemljama i uzrokovao da neke zemlje zatvore svoje granice za migrante kako bi ih preusmjerile drugdje. U gotovo svim zemljama reakcija na dolazak velikog broja migranata koji traže azil bio je porast populističkih autoritarnih stranaka koje su u nekim slučajevima došle na vlast. Te su vlade nametnule antidemokratske politike, kontrolirajući medije, uključujući provedbu zakona i pravosuđe u represiji nad manjinama. To je pomaknulo političku ravnotežu u Europi udesno i narušilo odnose u regionalnim međunarodnim organizacijama, posebno u Europskoj uniji. Najzloglasniji primjer porasta ksenofobije

i nacionalizma bila je britanska odluka o napuštanju Europske unije i zbrka oko Brexita koja je uslijedila.

Europska stabilnost dodatno je narušena 2016. godine izborom američkog predsjednika koji je najavio vanjsku politiku pod nazivom „*America First*” (Amerika na prvom mjestu). Predsjednik Trump kritizirao je saveznike unutar NATO-a zbog toga što ne plaćaju dovoljno za svoju obranu u NATO-u te je pokazao sklonost prema ruskom predsjedniku Putinu i europskim novim autoritarnim političarima na vlasti. Trumpovo javno propitivanje NATO-ovih vrijednosti pokrenulo je pitanje europskih centara moći o pouzdanosti američkih obrambenih obveza. Njegovo povlačenje iz Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama, raskid nuklearnog sporazuma s Iranom i izlazak iz sporazuma o kontroli oružja s Rusijom otuđili su SAD od njegovih povijesnih saveznika. Nestabilnost izazvana takvim postupcima pogoršana je američkim nametanjem carina i prijetnjama sankcijama zemljama koje trguju s Iranom.

Za balkanske države, one koje su nastale 1990-ih nakon raspada bivše Jugoslavije, novija povijest regije izvor je nestabilnosti. Oni od nas koji su sudjelovali u mirovnim operacijama Ujedinjenih naroda u Bosni, Hrvatskoj i na Kosovu ne mogu razmišljati o ovom dijelu svijeta bez prisjećanja na slike spaljenih domova, zidova izrešetanih strojnicama i ljudi koji se bore za bolji život. To mora biti slučaj i s građanima ovih zemalja koji su oružani sukob doživjeli iz prve ruke. Iako su podsjetnici na to nemirno razdoblje sada u velikoj mjeri ograničeni na muzeje i spomen-obilježja, emocije i političke, etničke i kulturne napetosti koje su stvorile sukob ostaju. To je vidljivo iz napetih političkih odnosa susjednih država, neriješenih sporova oko demarkacije granica i državnih politika koje preuzimaju odgovornost za zaštitu interesa vlastitog etničkog stanovništva u regionalnoj dijaspori.

Za zemlje poput Hrvatske i Slovenije, koje su članice NATO-a i EU-a, te multilateralne organizacije pružaju kontekst za njihove politike nacionalne sigurnosti i pomažu u osiguravanju ekonomske stabilnosti. Te su organizacije nedavno doživjele unutarnje nesuglasice te je nestao poticaj državama u regiji za pridruživanje, dok su vanjske sile proširile svoj utjecaj. Vojna suradnja Rusije i Srbije je porasla. U lipnju 2018. na sjeveru Srbije održana je vojna vježba „Slavensko bratstvo” u kojoj su sudjelovale bjeloruske, ruske i srpske trupe. Kina nastoji osigurati svoj utjecaj u regiji uz pomoć balkanskog Puta svile, nove rute koja bi trebala povezati regionalne centre s Atenom i Pekingom.

Istodobno je mnoštvo izbjeglica s Bliskog istoka ostalo na graničnim prijelazima i u improviziranim kampovima. Povratak nekoliko stotina

boraca Islamske države, koji su s Balkana otišli ratovati u Siriju, povećao je prijetnju od radikalizma i terorističkih napada. Konačno, ukorijenjene organizirane kriminalne grupe predstavljaju egzistencijalnu prijetnju Bosni i Kosovu i prijete drugim državama u regiji koje su snažno uzdrmane korupcijom i nedopuštenom trgovinom.

U ovom vremenu brzih promjena glavna organizacijska struktura međunarodne zajednice ostaje ista. Potaknuta porastom nacionalizma tijekom posljednja dva stoljeća, nacionalna država uspješno je zamijenila druge oblike vlasti. Danas je preostala samo nekolicina kraljevstva i teokracija. Sada suverene države trebaju snositi odgovornost za trenutno međunarodno okruženje i poduzimati korake potrebne za zaštitu svojih građana i teritorija. Demokratska Republika Hrvatska je prihvatila tu odgovornost da zaštiti svoje građane i osigura njihov prosperitet. Hrvatski sabor donio je 2017. godine Strategiju nacionalne sigurnosti koja daje viziju načina obrane zemlje, unapređenja političkog i gospodarskog razvoja te osiguranja dostojanstva i ljudskih prava svojih građana. Nacionalna strategija ne uključuje samo vojne i unutarnje sigurnosne službe, već i sve aspekte nacionalne moći, uključujući ekonomske, socijalne i kulturne snage. Iznosi ambiciozan plan sveukupnog upravljanja i poziva na sudjelovanje cijelo društvo. Strategija zahtijeva rješenje jednog od najvažnijih problema u ovom stoljeću.

S trenutnim planom Hrvatska se sada suočava s težim zadatkom provedbe. Ova knjiga hrvatskih mislilaca, kreatora politika i praktičara analizira izazove u obrani države, sigurnosti domovine, gospodarskom razvoju i spremnosti na katastrofe te predlaže održiva rješenja. Knjiga je namijenjena i političarima i zainteresiranim građanima. To je priručnik za budućnost Hrvatske i treba ga imati pri ruci.

Robert M. Perito

bivši direktor Centra inovacija za upravljanje sigurnosnim sektorom  
Instituta mira Sjedinjenih Država



# Preface

We live in a time where the threats to national security are complex and as varied as intra-state wars, disruptive technologies, climate change, economic fluctuations and mass migrations. These factors are interrelated; taken together they pose a significant challenge to both major powers and emerging nations alike. These national challenges require responses that go beyond military power and police authority and require the application of a whole of society approach to maintain national security and promote continued prosperity.

Nearly three decades on, the fall of the Berlin Wall and the end of the Cold War are beyond the living memory of a majority of the world's population. The strict inter-state structure imposed by Super Power confrontation is long past. The brief period of unipolar, American dominance has also ended, replaced by the stirrings of great power competition. The Peoples Republic of China has emerged as major economic power in this decade and is applying its resources to military modernization and expanding its global influence. Russia has demonstrated the capacity to project power through its successful intervention in Syria, its annexation of Crimea and by using information warfare, deniable proxy operations and subversion to challenge Europe and the United States.

At the same time, the United Nations and regional institutions such as NATO and the European Union has come under stress. These institutions have provided a political and security framework, the Liberal World Order, that has fostered a period of sustained peace and progress since the end of the Second World War. This framework is now open to doubt and subject to attack by those that oppose its democratic principles and those who believe that it has primarily benefited an elite minority and failed to meet the needs of the general population.

In the context of tectonic change, democratic governments are under siege from forces that threaten the basic principles of representative government—freely elected leaders, democratic institutions, and the rule of law. Centralized authoritarian governments in Russia and China have put forward an alternative autocratic governance model and are striving for world leadership. In countries as diverse as Hungary, Brazil and the Philippines, authoritarian leaders have snuffed out civil society, faked elections, asphyxiated free expression, and repressed human rights. Populist regimes are consolidating power in Europe and

Latin America where citizens have lost faith in political institutions and rejected conventional leaders. Meanwhile, democracy in the United States has taken a dangerous turn.

At the same time, non-state actors pose a continued threat to international peace and security. Islamist terrorist organizations such as the Islamic State and al-Qaeda have suffered military setbacks, but still inspire attacks in Western nations by local converts recruited via the internet. Overseas branches of these organizations have carried out devastating attacks and extended their influence in the African Sahel, Central Asia and other areas where ethnic conflicts, local grievances and lack of economic opportunity provide openings. International criminal enterprises have emerged to challenge and often coopt national law enforcement authorities. With an estimated \$2 trillion in total revenues, transnational organized crime has more financial power than many countries and far more resources than the often understaffed, poorly trained and underfunded authorities arrayed against them.

Disruptions in the international order and the rise of violent non-state actors have coincided with a period of dramatic evolution in the natural environment. International climate change and the general rise in the earth's temperature has resulted in desertification, rising sea levels, reduced agricultural yields and the destruction of forests. These changes have impoverished rural communities, exacerbated existing conflicts and caused mass migrations that have impacted Europe and the United States. Declining demographic trends and the fact that millions of people are on the move has caused a general crisis in European governance, spawning new political forces, causing cultural change and raising social tensions. It has also raised fears of a global health crisis as epidemics in distant places can be spread quickly through air travel and the daily global interactions among people.

Globalization, the international provision of economic goods and services, has entered a new phase that will offer opportunities to countries that are prepared to participate while those that are lagging will fall farther behind. Since the 2008 financial crisis, cross border financial flows have decreased by two-thirds. Previous champions of free trade like the United States and Britain have ceased touting its benefits and are focused instead on job losses, dislocation, deindustrialization and inequality. The world's most industrialized countries have imposed thousands of protectionist measures. Today the two largest economies, the United States and China, appear headed toward a full-scale trade war.

While free-trade has fallen into disfavor and the growth of international commerce has slowed, globalization has continued to expand driven by digital technology. China and other emerging economies have taken the lead, creating an economy where the movement of digital data has surpassed physical trade as the connective tissue of the global economy. Traditionally giant multinational firms have dominated the trade in goods and services, but digital platforms have made it possible for small firms and individuals to participate. Some 50 million small and medium sized enterprises now use Facebook for marketing. This has sifted the locus of the world largest international companies from the

US and Europe to Asia and other areas. While some have prospered, disruptions caused by innovation have also led to stagnant wages and lost jobs. At the same time there are heightened concerns about cybersecurity and the need to control the storage and access to data including confidential and personal information. To maintain popular support for change, governments will have to ensure that training programs and infrastructure development keep pace, that benefits are widely shared and that those who are harmed are compensated.

Europe, an area of political stability and economic prosperity in recent decades, lies adjacent to current zones of conflict, the Middle East and Central Asia to the east and North Africa and the Sahel to the south. Insurgent wars, autocratic governments and lack of economic opportunity has made Europe a target for people fleeing violence and poverty in their own countries. The arrival of millions seeking refuge has roiled relations between countries and caused some to barricade their borders to direct the flow of humanity elsewhere. In nearly all countries, the reaction to the arrival of large numbers of migrants seeing asylum has been the rise of populist, authoritarian parties that in some cases have obtain power. These governments have imposed anti-democratic policies, controlling the media, coopting law enforcement and the judiciary and repressing minorities. This has shifted the political balance in Europe to the right and undermined the unity of regional institutions, particularly the European Union. The most notorious example of the rise of xenophobic nationalism has been the British decision to leave the EU and the "Brexit" imbroglio that followed.

European stability has been further challenged by the 2016 election of a US President who has announced an "America First" foreign policy. President Trump castigated NATO allies for failing to pay their fair share and demonstrated an affinity for Russia's President Putin and Europe's cadre of new authoritarian rulers. Trump's public questioning of the value of the NATO alliance has raised questions in European capitals about the reliability of US defense commitments. His withdrawal from the Paris Climate Accords, scrapping of the Iran nuclear agreement and renunciation of an arms control treaty with Russia have left the US estranged from its historic allies. Instability created by these actions has been exacerbated by the US levy of tariffs and threats to invoke sanctions against countries that trade with Iran.

For the Balkan states, those that emerged in the 1990's from the breakup of the former Yugoslavia, the region's recent history is a source of instability. Those of us who were involved in the United Nations peace operations in Bosnia, Croatia and Kosovo cannot think about this part of the world without recalling images of burned homes, walls pocked marked by machine gun fire and people struggling to rebuild their lives. This must also be true of citizens of these countries who experienced armed conflict first hand. While reminders of that turbulent period are now largely confined to museums and memorials, the emotions and the political, ethnic and cultural tensions that generated the conflict remain. This is visible in the difficult political relations between neighboring states, unresolved conflicts over border demarcations, and state policies that take responsibility for protecting the interests of kinsman in the regional diaspora.

For countries like Croatia and Slovenia that are members of the both NATO and the EU, these multilateral organizations provide the context for their national security policies and help ensure economic stability. These organizations recently have experienced internal dissidence and the incentive for other regional states to join has waned, while external powers have expanded their influence. Military cooperation between Russia and Serbia has grown. In June 2018, the Slavic Military Brotherhood exercise involving Belarussian, Russian, and Serbian troops took place in northern Serbia. China has established a presence in the region through the Balkan Silk Road proposal that would create a route connecting regional capitals with Athens and Beijing.

At the same time, the movement of large numbers of Middle Eastern refugees through the region has left pockets of people stranded at border crossings and in makeshift refugee camps. Hundreds of regional fighters joined the Islamic State in Syria; their return has increased the threat of radicalism and terrorist's acts. Finally entrenched organized criminal enterprises pose an existential threat to Bosnia and Kosovo and threaten to undermine other regional governments which are deeply troubled by official corruption as well as illicit trafficking.

In this era of rapid change, the principal organizing structure of the international community remains the same. Driven by the rise of nationalism over the past two centuries, the nation-state succeeded in replacing alternative forms of governing structures. Today only a half dozen kingdoms and theocracies remain. It now falls to sovereign states to bear the responsibility for understanding the current international environment and taking the steps necessary to protect their citizens and territory. The democratic Republic of Croatia has accepted this responsibility to protect its citizens and ensure their prosperity. In 2017 the Croatian Parliament adopted a National Security Strategy that aims to defend the country's national territory, advance its political and economic development and assure the dignity and human rights of its citizens. The National Strategy includes not only the military and internal security services but also all aspects of national power including economic, social and cultural strengths. It lays out an ambitious whole-of-government plan and calls for the participation of the whole of society. The Strategy calls for 21<sup>st</sup> Century solutions to this century's most pressing problems.

With the plan in place, Croatia now faces the more difficult task of implementation. This book by Croatian thought leaders, policy makers and practitioners analyzes the challenges in national defense, homeland security, economic development and disaster preparedness and proposes sustainable solutions. The book is aimed at both politicians and concerned citizens. It is a handbook for Croatia's future and should be kept close at hand.

Robert M. Perito  
Former Director of the Center  
of Innovation for Security Sector Governance  
United States Institute of Peace

## Uvod

*Sigurnost nije sve, no sve ostalo bez sigurnosti je ništa.*

Konrad Adenauer

## Pozadina istraživanja

Sigurnost danas više nego ikad u povijesti predstavlja temeljni cilj i potrebu većine pojedinaca, svih društvenih zajednica, poslovnih subjekata, država i međunarodnih organizacija. Sigurnost predstavlja osnovu razvoja, privlačenja investicija, dugoročne stabilnosti i održivosti, te se najčešće podrazumijeva do samog trenutka ugroženosti. Sigurnost nikad nije bila satkana od tolikog mnoštva subjekata, faktora i spona između različitih politika, platformi, očekivanja i mogućnosti. Ovisna je o globalnim i regionalnim zbivanjima, uvelike određena prirodnim silama i klimatskim promjenama, dok namjerne i nenamjerne aktivnosti ljudi najviše pridonose činjenici hoće li se neka zajednica osjećati objektivno zaštićena i/ili subjektivno ugrožena. Mediji, društvene mreže i internetske platforme snažno utječu na stvaranje ozračja vezano uz pitanja sigurnosti. Nadmetanje za resurse, koji su i dalje glavno pogonsko gorivo razvoja i težnji država i organizacija, sve više se nadomješta potragom i borbom za informacijama, a lažne vijesti sve više su mehanizam narušavanja globalne sigurnosti. Nikad ranije o sigurnosti nije raspravljalo toliko raznovrsnih aktera koji, osim što su konzumenti sigurnosti, imaju utjecaj na formiranje stavova, rasprava, politika i strahova vezanih uz sigurnost. Državne institucije su izgubile primat u raspravi o sigurnosti, no ne i nadležnost u provedbi. Asimetričnost prijetnji i njihova međuovisnost dodatno usložnjavaju kako promatranje tako i suprotstavljanje istima. U tim promijenjenim okolnostima evolucija

sigurnosti izražena je spojem redefiniranja samog pojma, uvjetovanošću novim konceptima provedbe i brojnim aktivnostima koje je ugrožavaju, a na koje najčešće nemamo izravnog utjecaja.

Pojam sigurnosti i pokušaj definiranja sigurnosti zaokuplja pažnju brojnih istraživača, znanstvenika, analitičara, političara, praktičara i značajnog broja građana. Izazov je što ne postoji općeprihvaćena definicija sigurnosti jer je pogled na sigurnost uvjetovan mjestom i kontekstom prostora, promjenama koje se dešavaju i uključenim akterima. Razmatranje sigurnosti uvelike je uvjetovano geografskim i fizičkim obilježjima na koje pojedinci nemaju značajniju mogućnost utjecaja. Rođenje, državljanstvo i imovinski status definiraju većinu ljudi, što bitno utječe na njihovo shvaćanje sigurnosti. Fascinantno je kako unutar nekoliko stotina kilometara zračne linije kontekst prostora, vremena, događanja i promjena uvjetuje bitno različite poglede na to što je sigurnost, kako se ona ostvaruje i kako se definira. Iz perspektive pojedinca, poslovnog subjekta, nevladine ili državne organizacije, pozicija, mjesto na kojemu se nalazite, određuje vaš pogled, percepciju i potrebu za sigurnošću. Pogled iz Zagreba je bitno drugačiji nego iz Austrije, Mađarske ili Bosne i Hercegovine. Još veće razlike su na Kavkazu ili Bliskom istoku, gdje mjesto rođenja, pripadnost određenom etničkom korpusu i religijski pogledi bitno pridonose shvaćanju i potrebi za sigurnošću, shodno tome i definiranju.

Postoje brojne definicije i kategorizacije sigurnosti. Cijenimo sve njih i smatramo da ih je potrebno redefinirati i nadograditi prostornim i vremenskim dimenzijama jer zbog brzine promjena danas su stalne samo promjene. Sigurnost je danas više nego ikad fluidna. Ovisi o mnogima stvarnim i imaginarnim događajima. Potom, ona je dinamična pojava, ima izraženu subjektivnu komponentu shvaćanja i ne mora imati opravdanje u objektivnim pokazateljima. Isto tako, sigurnost predstavlja situaciju koju se često izbjegava definirati jer je previše uključenih interesa koje je potrebno sročiti u jednostavnu, razumljivu misao, pa se često artikulira prikazom šire perspektive. Sigurnost je i potreba koja više nego ikad ranije predstavlja robu i uslugu kojom se trguje na tržištu.

Suvremeno shvaćanje sigurnosti potiče potrebu za razmatranjem promjene svjetonazora, paradigmi, uvjetovanih postupanja, zadanih načela, načina života i oblikovanja politika. Sigurnost koja je bila uvjetovana i realizirana na vojnom faktoru danas predstavlja tek dio nekadašnjeg pojma sigurnosti jer su rizici kojima su u suvremenom svijetu izloženi pojedinci, društva i države drugačiji nego prije. Sigurnost je uvjetovana novim konceptima provedbe, poput javnog-privatnog

partnerstva u provedbi javne i nacionalne sigurnosti, mirovnih misija, zaštite nacionalne kritične infrastrukture, pružanja ključnih usluga, združenog informatičkog i obavještajnog djelovanja i niza drugih aktivnosti. Isto tako postoje brojni izazovi i rizici, primjerice katastrofalne poplave, klimatske promjene i masovne migracije, gdje nijedna država samostalno ne može učiniti previše, a trpi ogromne posljedice.

Evolucija sigurnosti je dinamičan proces koji nije moguće sagledati u potpunoj širini svih prirodnih, tehničko-tehnoloških i od strane ljudi izazvanih rizika i pojava jer je previše silnica koje mogu brzo i nepovratno uzrokovati aktivnosti i domino-efekte za koje nemamo razvijene adekvatne mehanizme odgovora. Matrica koja bi obuhvatila sve poznate rizike ne postoji ni kod najjačih osiguravajućih društava koja žive od predviđanja, analize, osiguranja i transfera raznovrsnih vrsta rizika. Živimo, prema Ulrichu Becku, u društvu rizika te je potrebno prihvatiti ovu činjenicu i pokušati se što kvalitetnije nositi sa svijetom koji je brz i nepredvidiv, u kojem događaj lokalnog karaktera u trenu može zadobiti globalni značaj, a zbog financijske krize u drugom dijelu svijeta vaša država i društvo mogu doživjeti desetogodišnju stagnaciju, u kojem moralna načela postaju vezivno tkivo društvenog i osobnog osjećaja sigurnosti i odnosa sa susjedima, a nacionalni sportski uspjesi mogu nas odmaknuti od rasprave o životnim izazovima i potrebama ili izazvati kratkotrajnu euforiju ili očaj. Danas je sigurnost, da parafraziramo Josepha Nyea, kombinacija čvrstog pristupa, mekane moći i pametne realizacije. Svi smo pozvani raspravljati o njoj i poticati razvoj novih modela realizacije sigurnosti.

Brzi internet, Wi-Fi i kartično plaćanje danas značajno utječu na sigurnost. S razvojem novih tehnologija i aplikacija vrijednosti i potrebe se vrlo brzo mijenjaju. Danas mladi pored osobnog integriteta često imaju i virtualni identitet koji je mnogima jednako važan kao i stvarni, a događaji u *online* svijetu imaju značajne posljedice na svakodnevni život. Ovisnost o informatičkim tehnologijama sve je izraženija i u poslovnim procesima te nacionalnoj obrani i sigurnosti. Umjetna inteligencija doživljava snažan razvoj, najjačima otvara brojne nove mogućnosti, ali predstavlja i potencijalnu opasnost širokih razmjera. Sve to je dio suvremene sigurnosti.

## Predmet interesa

Sigurnost nacije i/ili države opisuje se unutar koncepta nacionalne sigurnosti koja predstavlja skup svih pojedinačnih i skupnih nastojanja te sektorskih politika u realizaciji zaštite, osiguranju osnovnih životnih potreba i njihove nadogradnje, omogućavanju cjelovitog razvoja kao i pružanju (posredne i neposredne) sigurnosti pojedincima, zajednicama i organizacijama na određenom teritoriju pod upravljanjem suverene države. Nacionalna sigurnost razmatra brojne interese svih stanovnika, putnika prolaznika, gostiju, materijalnih i nematerijalnih investicija, sve do primjerice izbjeglica koji traže i/ili trebaju zaštitu od progonstva. Provedba nacionalne sigurnosti uvjetovana je izazovima kojima je izložena država odnosno nacija, spremnošću i sposobnošću pojedinih elemenata sustava nacionalne sigurnosti te postojanjem sustava koji uvezuje sve aktivnosti pojedinaca, tijela javne vlasti, privatnog sektora, akademske zajednice.

Hrvatska je samostalnost izborila u Domovinskom ratu u kojem je uz velike žrtve i odricanja pobijedila vanjskog agresora potpomognutog dijelom domaćeg stanovništva. U ratu i neposredno nakon rata primila je pet mirovnih misija Ujedinjenih naroda i posredničku misiju OESS-a. Taj period povijesti snažno je obilježio zemlju i ljude te je trasirao nastavak razvoja zemlje i sigurnosni diskurs. Nakon rata trebalo je mirno reintegrirati preostali okupirani teritorij, vratiti izbjeglo stanovništvo i pokrenuti obnovu zemlje. Budućnost je sa sigurnosnog aspekta odabrana ulaskom u NATO i Europsku uniju. Uz određene izazove Hrvatska je u vrlo kratkom vremenu učinila velike stvari: integrirala je okupirani teritorij, učinila je puno na povratku izbjeglog stanovništva i obnovi, priključila se mirovnim misijama Ujedinjenih naroda i transferirala se od primateljice u davateljicu sigurnosti te je ostvarila svoja dva najveća vanjskopolitička cilja – ulazak u NATO i Europsku uniju.

Na sigurnosnom planu izazovi s kojima se Hrvatska susretala naznačeni su u Strategiji nacionalne sigurnosti (2002). Pored vlastite svekolike tranzicije, sigurnosni izazov predstavljala je nestabilnost okruženja kao i društveno-gospodarska tranzicija istočnih zemalja. Terorizam, širenje oružja za masovno uništavanje, organizirani međunarodni kriminal, izbjegličko-prognaničke krize i etnički sukobi navedeni su kao potencijalni regionalni remetilački faktori za sigurnost Hrvatske i njezinih građana. Pored sigurnosnih izazova i interesa, Strategija je prepoznala i druge interese važne za sigurnost Hrvatske: očuvanje i razvoj demokracije i demokratskih institucija, vladavinu prava, gospodarski prosperitet,

socijalnu pravdu, očuvanje kulturnog i povijesnog identiteta, te dobrobit i pomoć Hrvatima u drugim državama. Potrebno je izdvojiti i rizike prekograničnog utjecaja, od raznovrsnih kriza do ovladavanja distributivnim kanalima za prijenos energije, utjecaj i interes velikih sila za zbivanja u regiji. Značajni su i unutarnjih izazovi i rizici kao što su negativne pojave u procesu tranzicije, poremećaji gospodarskog sustava, korupcija, negativna demografska kretanja, smanjivanje udjela radno aktivne populacije, visoka stopa nezaposlenosti te problemi u funkcioniranju pravosudnog sustava i sporo rješavanje sudskih postupaka. Usto postoje rizici od prirodnih, tehničko-tehnoloških i od strane ljudi izazvanih velikih nesreća i katastrofa kojima je Hrvatska zbog svog položaja i zemljopisnih karakteristika izložena.

Svi ti rizici i izazovi podloga su za raspravu o sigurnosti, uključenim akterima, kreiranju sigurnosnih politika kao mehanizma odgovora, te modelima izgradnje pojedinačnih, sektorskih i sustavnih sposobnosti reakcije na njih. Nakon donošenja Strategije nacionalne sigurnosti (2002) Hrvatska je učinila puno, ali je dosta toga i propustila učiniti. Naši temeljni izazovi su sektorska orijentiranost naspram sustavnog pristupa, nedostatak koordinacije u razvoju interagencijskih i međusektorskih sposobnosti, određivanje strateških prioriteta i fokus na njihovu realizaciju, izostanak pametne specijalizacije. Zbog toga nema značajnijih postignuća u razvoju suvremenih koncepata sigurnosti, od teorijskog definiranja, uspostave fleksibilnih modela, uključenosti svih segmenata našeg društva, pa sve do uspostave učinkovitog sustava nacionalne sigurnosti. Dodatni izazov bilo je donošenje nove strategije nacionalne sigurnosti, jer je Strategija iz 2002. zastarjela u većini ključnih dijelova, kao ishodišnog dokumenta na području nacionalne sigurnosti koji treba predstaviti nacionalne interese, ciljeve i mehanizme za razvoj politika i njihovu primjenu.

## Fokus istraživanja

Strategija nacionalne sigurnosti RH (2017) prepoznaje da nacionalna sigurnost kao kontinuirana djelatnost postizanja željenog stanja uvelike ovisi o unutarnjim i vanjskim procesima, aktivnom djelovanju svih segmenata društvene moći međusobno i u interakciji s međunarodnim akterima, te preventivnom djelovanju prema izazovima s kojima smo suočeni. „Nacionalna sigurnost u Republici Hrvatskoj ostvaruje se

usklađenim djelovanjem na svim područjima razvoja, a ne samo sigurnosnim instrumentima i aktivnostima. Potrebno je razvijati nacionalne sigurnosne politike, strukturu i sposobnosti koje će osigurati djelovanje unutar nacionalnog teritorija, ali i izvan njega, samostalno i zajedničkim međunarodnim naporima u postizanju mira, rješavanju sukoba i izgradnji povjerenja." Ova Strategija je uvela „novu paradigmu sigurnosti koja se temelji na modelu ljudske sigurnosti, odnosno sigurnosti pojedinca – svakoga građanina Republike Hrvatske”, koja se razvija u Hrvatskoj unatrag desetak godina, a ovaj put to je istaknuto i u najvišem dokumentu iz područja nacionalne sigurnosti.

Naglašeno je da su „u današnjem svijetu unutarnji i vanjski aspekti sigurnosti snažno povezani, što utječe na naše opredjeljenje za sveobuhvatnim pristupom ostvarivanju sigurnosnih ciljeva... Ovakvim pristupom omogućuje se razvoj sustava koji će koordinirati djelovanje svih državnih tijela, kao i uključivanje građana i cjelokupnog društva u oblikovanje i provođenje sigurnosnih politika. Sveobuhvatan i uključiv pristup preduvjet je održivoga društveno-gospodarskog razvoja i jačanja otpornosti u svim uvjetima te međunarodnog djelovanja utemeljenog na solidarnosti i povjerenju među partnerima.” Posebno je važno to što se ističe da je „razvoj strategije nacionalne sigurnosti trajan proces unutar kojeg svaka Vlada Republike Hrvatske, na početku mandata i u suradnji s Predsjednikom Republike Hrvatske, predlaže novu ili izmjenu važeće Strategije nacionalne sigurnosti. Na taj će se način strategije nacionalne sigurnosti redovito prilagođavati strateškom okružju.” Ovakav pristup omogućit će nam sagledavanje, analizu i odabir novih mehanizama u predviđanju, suočavanju i otklanjanju rizika, izazova i prijetnji.

Strategija ističe četiri nacionalna interesa:

- Sigurnost stanovništva te teritorijalni integritet i suverenitet Republike Hrvatske temeljni su preduvjeti opstojnosti države u svim njezinim funkcijama.
- Dobrobit i prosperitet građana najvažniji su pokazatelj kvalitete i uspješnosti države, demokratskog političkog sustava i stabilnog društva.
- Nacionalni identitet, međunarodni ugled i utjecaj omogućuju Republici Hrvatskoj sudjelovanje u međunarodnim procesima i u oblikovanju povoljnoga međunarodnog okružja.
- Ravnopravan položaj, suverenitet i opstanak hrvatskoga naroda u Bosni i Hercegovini, položaj hrvatske nacionalne manjine u drugim državama te Hrvati u iseljentištvu uživaju osobitu skrb i zaštitu Republike Hrvatske.

Prepoznati su globalni izazovi (klimatske promjene, onečišćenje okoliša, porast svih oblika međunarodnog prometa, masovne migracije stanovništva, povećanje nejednakosti između razvijenih i nerazvijenih država, napadi u kibernetičkom prostoru), izazovi za Europu i europsko susjedstvo („Europsku uniju okružuje pojas nestabilnosti koji se proteže od sjeverne Afrike, preko Bliskog istoka do Kavkaza i srednje Azije. Ovaj je pojas dugoročno izvorište sigurnosnih izazova, od terorizma, nezakonitih migracija, ekstremizma, organiziranog kriminala i hibridnog djelovanja, do otvorenih regionalnih oružanih sukoba.”), te u našem jugoistočnom susjedstvu („politička nestabilnost, nedovoljno izgrađene državne institucije, korupcija, visoka stopa nezaposlenosti, te socijalne i etničke, odnosno međunacionalne napetosti”, jačanje „netolerancije, radikalizama i ekstremizama”, „jačanje radikalnog nacionalizma utemeljenog na velikodržavnim ideologijama”). Pored toga, treba istaknuti unutarnje rizike s kojima se susrećemo: starenje i iseljavanje stanovništva, strukturnu nezaposlenost, financijsku zaduženost građana, sporo rješavanje sudskih procesa, slabu iskorištenost europskih fondova, nedovoljnu učinkovitost u privlačenju infrastrukturnih i strateških ulaganja te klasične sigurnosne prijetnje kao što su korupcija, organizirani kriminal i utjecaj tzv. balkanske krijumčarske rute. Hrvatska i njezini građani izloženi su i riziku od prirodnih, tehničko-tehnoloških i od strane ljudi izazvanih velikih nesreća i katastrofa, te ugrožavanja kritične infrastrukture, onečišćenja okoliša i životnog prostora.

Kako bi odgovorila na sve izazove, potrebe i stremljenja države i društva, Strategija je predvidjela devet strateških ciljeva koji „predstavljaju konkretizaciju ostvarivanja politike nacionalne sigurnosti u području svakoga nacionalnog interesa”: dostizanje najvišeg stupnja sigurnosti i zaštite stanovništva te kritičnih infrastruktura; uspostava i razvoj sustava domovinske sigurnosti; razvoj i održavanje snažne i aktivne obrane; ekološka Hrvatska i razvoj snažnoga i održivoga gospodarstva; demografska obnova i revitalizacija hrvatskoga društva; razvoj državne uprave po mjeri građana i strateško komuniciranje; zaštita, jačanje i promocija najviših vrednota ustavnoga poretka i hrvatskoga nacionalnog identiteta; jačanje međunarodnog ugleda i utjecaja Republike Hrvatske; osiguranje opstanka, zaštita identiteta i političkog subjektiviteta hrvatskoga naroda, kao konstitutivnog u Bosni i Hercegovini, zaštita i potpora Hrvatima u drugim državama i iseljentištvu.

## Metodološki okvir

Područje sigurnosti je vrlo fluidno stanje i proces te, iako se tiče svih građana Hrvatske, ne postoji previše stručne, a još manje znanstvene literature o ovoj temi. Zbog toga smo, potaknuti donošenjem nove Strategije nacionalne sigurnosti, imali potrebu analizirati, opisati i približiti pojedine procese, od čega su satkani i što sve utječe na oblikovanje politika i njihovu realizaciju. Ujedno je cilj da stručnjaci koji su sudjelovali u kreiranju Strategije (na bilo koji način) daju svoj osvrt u područjima njihove ekspertize kako bi se sadržajnije razmotrili pojedini dijelovi teksta i područja provedbe.

O pitanjima sigurnosti svi su pozvani izraziti svoje stavove i, premda to usložnjava raspravu, upravo je takav pristup potreban. U mnoštvu različitih glasova potrebno je čuti i uvažiti sve stavove, shvaćanja i potrebe. Upravo je to dodatna vrijednost u provedbi sigurnosti. U ovoj knjizi stavili smo naglasak na razmišljanja i stavove istaknutih stručnjaka i praktičara koji su značajan dio svoje karijere proveli u području sigurnosti odnosno istraživali i pisali o njoj. Cilj nam je opisati aktivnosti i procese u stvaranju i oblikovanju pojedinih dijelova i cjelokupnog sustava nacionalne sigurnosti Hrvatske, svjesni da je to tek dio pogleda i smjerova razvoja naše javne i nacionalne sigurnosti. Dodatna razmišljanja i poglede pokušat ćemo zaokružiti u sljedećim knjigama kako bi prikazali svu raznolikost shvaćanja, potreba i načina provedbe sigurnosti.

Knjiga je prikaz promišljanja načina i modela realizacije nacionalne sigurnosti nakon donošenja Strategije nacionalne sigurnosti RH (2017) i Zakona o sustavu domovinske sigurnosti (2017) koji su postavili njezin novi strateški i normativni okvir. Stil i način pisanja se razlikuju kod većine autora, odnosno svakoj temi pristupljeno je iz ponešto drugačijeg diskursa, što obogaćuje izričaj i predmetne opise.

## Struktura knjige

Vođeni vizijom Strategije nacionalne sigurnosti odabrali smo sedam područja za koja smatramo da ih je potrebno detaljnije raščlaniti i opisati: 1) sustav domovinske sigurnosti, 2) integrirano upravljanje državnom granicom, 3) razvoj i održavanje snažne i aktivne obrane, 4) energetska sigurnost, 5) ojačavanje sustava civilne zaštite, 6) suprotstavljanje terorizmu, 7) suzbijanje širenja ilegalnog oružja. Sva poglavlja, koliko je bilo

moguće, prate istu strukturu: djelomičan povijesni razvoj, strateški i normativni okvir, ključne aktivnosti i nositelji, te ideje za unapređenje analiziranog područja.

U poglavlju „Sustav domovinske sigurnosti” predstavljena je uspostava normativnog okvira te vizija razvoja i koordinacije svih ključnih dionika nacionalne sigurnosti. Sustav domovinske sigurnosti treba osigurati koordinirano djelovanje, uporabu sposobnosti i potencijala svih sastavnica nacionalne sigurnosti, počevši od javne sigurnosti, obrane, sustava civilne zaštite, sigurnosno-obavještajnog sustava, diplomacije i gospodarstva te ostalih tijela i institucija Republike Hrvatske. Sustav domovinske sigurnosti treba usmjeriti prema upravljanju sigurnosnim rizicima s kojima se Hrvatska susreće.

U poglavlju „Integrirano upravljanje državnom granicom” predstavljena je analiza načina upravljanja državnom granicom u kontekstu zahtjeva za što većom propusnošću roba, ljudi i usluga te nužnosti zapreke prolaska onima koji predstavljaju rizik za Hrvatsku i Europsku uniju u cjelini. Hrvatska će i dalje razvijati sposobnosti integriranog upravljanja državnom granicom kao vanjskom granicom Europske unije, ispunjavajući zahtjeve za pristupanje schengenskom prostoru. U ovim procesima učinjeno je dosad puno, no trebat će učiniti dodatne napore na razini države.

Poglavlje „Razvoj i održavanje snažne i aktivne obrane” donosi analizu načina i modela razvoja obrambenih sposobnosti Hrvatske sukladno potrebama i raspoloživim mogućnostima. Obrambene sposobnosti države trebaju biti na odgovarajućem stupnju spremnosti radi pravodobnog reagiranja na promjenljive okolnosti i izazove iz međunarodnog okružja. Dio analize odnosi se na razvoj sposobnosti Oružanih snaga RH i potpore Ministarstva obrane tim nastojanjima, gdje će biti sagleđane aktivnosti na održavanju i razvoju ključnih sposobnosti Oružanih snaga i interoperabilnosti sa saveznicima u NATO-u.

Poglavlje „Energetska sigurnost” donosi analizu i prikaz trenutne situacije i mogućnosti koje stoje pred Hrvatskom. Energetska sigurnost i stabilna opskrba energentima po prihvatljivim cijenama jedan je od preduvjeta razvoja suvremenih država. Jačanjem hrvatskog gospodarstva povećavat će se potreba za energentima i njihovim uvozom, što će povećavati osjetljivost Hrvatske na poremećaje u opskrbi energentima. Na ovom području Hrvatska se nalazi pred brojnim izazovima.

Poglavlje „Ojačavanje sustava civilne zaštite” obrađuje dosadašnje aktivnosti u području prevencije nastanka velikih nesreća i katastrofa kao i načine međuresornog djelovanja, te prikazuje ključne potrebe za

nadogradnju sustava civilne zaštite kroz veću međunarodnu suradnju, izgradnju sposobnosti smanjivanja rizika od katastrofa, razvoj sustava ranog upozoravanja te standarda i operativnih snaga za djelovanje u okviru Europske unije, a posebno sa susjednim državama s kojima dije- limo zajedničke rizike.

U poglavlju „Suprotstavljanje terorizmu” predstavljeni su pristupi i međuresorna suradnja, primjena mjera prevencije, suzbijanja, zaštite i kaznenog progona te jačanja međunarodne suradnje u cilju smanjivanja rizika i izloženosti Hrvatske, njezinih institucija i građana prijetnji tero- ra i terorizma.

U poglavlju „Suzbijanje širenja ilegalnog naoružanja” predstavljene su analize i modeli sprečavanja širenja malog i lakog ilegalnog oružja. Hrvatska se nalazi na ruti koju organizirane kriminalne skupine koriste za krijumčarenje oružja, ljudi, droge i ostalih opasnih sredstava. Nestabilnost u različitim kriznim područjima dovela je do povećane potra- žnje za ilegalnim oružjem i vojnom opremom, što dovodi do porasta organiziranog kriminala.

Knjiga je namijenjena svima koji iskazuju interes za područje sigur- nosti, formiranje sustava, upravljanje, koordinaciju i suradnje velikog broja aktera na različitim razinama ustrojavanja. Knjiga je od velikog značaja i za širu zainteresiranu javnost te akademsku i stručnu zajedni- cu Hrvatske i regije, s različitim predznanjima o temi o kojoj je general- no nužno podići svijest za stvaranje sigurnosno otpornije zajednice na svim razinama. Njezin značaj je i u opisu trenutka u kojem se nalazimo, što će imati ulogu i u budućnosti kao uvid u stanje, razmišljanja i smjer djelovanja u Hrvatskoj tijekom godine nakon donošenja nove Strategije nacionalne sigurnosti.

autori

Zagreb, lipanj 2019.

# 1. Sustav domovinske sigurnosti

mr. sc. IVAN POKAZ, umirovljeni brigadni general, član Vijeća za domovinsku sigurnost  
Predsjednice Republike Hrvatske

Hrvatski sabor je 27. listopada 2017. donio Zakon o sustavu domovinske sigurnosti. Tim činom je počela uspostava sustava domovinske sigurno- sti, što je jedan od devet ciljeva Strategije nacionalne sigurnosti Republi- ke Hrvatske.

Potrebu uspostave takvog sustava utvrdio je još 2014. Odbor za naci- onalnu sigurnost, obranu, unutarnje poslove i civilnu zaštitu, kojega je 2012. formirala Hrvatska demokratska zajednica i u njegov rad uključila veći broj zainteresiranih i stručno kompetentnih članova stranke i ne- stranačkih stručnjaka. Glavni razlozi na temelju kojih je Odbor zaklju- čio da postoji potreba za uspostavom sustava domovinske sigurnosti bili su sljedeći:

- Rezultati SWOT analize<sup>1</sup> postojećeg „sustava”<sup>2</sup> pokazali su da u Hr- vatskoj postoje brojna tijela kojima je temeljna zadaća i obveza jačanje nacionalne sigurnosti, ali ona nisu integrirana u nominalno i formal- no uređen sustav pa nedostaje učinkovita koordinacija njihovog dje- lovanja, što za posljedicu ima smanjenu ukupnu učinkovitost u

1 SWOT (akronim od engl. *strengths, weaknesses, opportunities, thre- ats*) analiza ili analiza snaga, slabosti, prilika i prijetnji

2 Riječ sustav ovdje je stavljena u navodnike jer nikakav sustav nije dotad bio uspostavljen ni formalno ni nominalno, a djelovanje postojećih tijela nije imalo obilježja uređenog sustava s jasno defi- niranim vezama pojedinih elemenata ili podsustava u procesiranju zadanih inputa i davanju potrebnih outputa.



dostizanju postavljenih ciljeva i teško ostvarivu racionalnost sa stajališta ulaganja u razvitak potrebnih sposobnosti.

- Promijenjena paradigma sigurnosnih prijetnji i ugroza, te sigurnosti uopće, nalaže jačanje sinergije u radu tijela uključenih u provedbu aktivnosti i zadaća iz područja upravljanja sigurnosnim rizicima, komplementarnost u definiranju nadležnosti i razvitku njihovih sposobnosti te uključivanje u sustav i doprinos njegovom radu svih tijela koja u skladu sa svojim resursima i sposobnostima mogu pridonijeti jačanju nacionalne sigurnosti.

Kada se govori o promijenjenoj paradigmi sigurnosti treba istaknuti da se društva i države zapadne demokracije, pa tako i Hrvatska, sve više odmiču od tradicionalnog poimanja nacionalne sigurnosti u čijem je fokusu bilo očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka te odvratanje vojnih prijetnji i obrana od takvih prijetnji. U skladu s takvim tradicionalnim poimanjem nacionalne sigurnosti, država je skrbila za razvitak oružanih snaga, policije i sigurnosno-obavještajnog sustava kao središnjih, ponekad i ekskluzivnih dijelova sustava nacionalne sigurnosti. Novi pojavi oblici prijetnji i ugroza i s njima povezani sigurnosni rizici, ali i novi pristup u poimanju nacionalne sigurnosti podrazumijeva sustavno uključivanje sve šireg i raznovrsnijeg spektra subjekata u aktivnosti koje su važne s aspekta jačanja nacionalne sigurnosti. U tom novom pristupu nacionalna sigurnost ima mnogo šire značenje te podrazumijeva i skrb o vrijednostima kao što su razvitak i prosperitet države i društva sa svih aspekata (gospodarski, kulturni, obrazovni, demografski, socijalni i dr.), opstojnost države i naroda, očuvanje tradicije i načina života, zaštitu okoliša i prirodnih resursa, dobrobit ljudi i mnogo toga drugoga, što je jasno iskazano i u Strategiji nacionalne sigurnosti RH (2017). Taj pristup odnosi se na sve segmente društva, od državnih institucija, preko javnog i privatnog te nevladinog sektora do interesnih skupina i pojedinca, a podrazumijeva i uključivanje sve šireg i raznovrsnijeg spektra subjekata u sustav nacionalne sigurnosti.

Konačno, taj novi pristup vidi nacionalnu infrastrukturu kao središnji objekt zaštite, jer bez nje, a osobito bez kritične nacionalne infrastrukture, suvremena društva ne mogu funkcionirati, bez nje nema razvitka društva i očuvanja uobičajenog načina života ni zajednice, ni pojedinaca. To je vidljivo i iz definicije nacionalnih kritičnih infrastrukture u 3. članku Zakona o kritičnim infrastrukturama (2013): „Nacionalne kritične infrastrukture su sustavi, mreže i objekti od nacionalne važnosti čiji prekid djelovanja ili prekid isporuke roba ili usluga može

imati ozbiljne posljedice na nacionalnu sigurnost, zdravlje i živote ljudi, imovinu i okoliš, sigurnost i ekonomsku stabilnost i neprekidno funkcioniranje vlasti.”

Na važnost nacionalne infrastrukture sa stajališta sigurnosti ukazuje i činjenica da neke države osnivaju posebna tijela koja se bave sigurnosnom zaštitom nacionalne infrastrukture, a ne samo kritične nacionalne infrastrukture. Dobar primjer takve prakse u Ujedinjenoj Kraljevini je Centar za zaštitu nacionalne infrastrukture (Centre for Protection of National Infrastructure – CPNI), vladino tijelo odgovorno za potporu vlasnicima i operatorima nacionalnih infrastrukture, kako privatnim tako i javnim, u zaštiti nacionalne infrastrukture. Iz definicije CPNI-a još bolje se može uočiti važnost zaštite nacionalne infrastrukture:

Nacionalna infrastruktura su oni objekti, postrojenja, sustavi, lokacije, informacije, ljudi, mreže i procesi neophodni za funkcioniranje zemlje, od kojih zavisi svakodnevni, uobičajen način života. Ona uključuje i neke funkcije, lokacije i organizacije koje nisu kritične za održavanje osnovnih usluga, ali ih je potrebno štiti zbog potencijalne opasnosti za javnost (npr. civilna nuklearna i kemijska postrojenja / lokacije). U Velikoj Britaniji postoji 13 sektora nacionalne infrastrukture<sup>3</sup>: kemijski, civilni nuklearni, komunikacije, obrana, hitne službe, energetika, financije, hrana, državna uprava, zdravstvo, svemir, promet i voda. Neki sektori imaju definirane „podsektore”, pa tako sektor hitnih službi ima sljedeće podsektore: policija, hitna medicinska pomoć, vatrogasci i obalna straža.

Svaki sektor ima jedno ili više središnjih tijela državne uprave koja su odgovorna za taj sektor i za primjenu mjera sigurnosne zaštite kritične imovine u tom sektoru. Ne smatra se da je sve u okviru sektora nacionalne infrastrukture „kritično”. Službena definicija kritične nacionalne infrastrukture u Ujedinjenoj Kraljevini je: „Oni kritični elementi infrastrukture (imovina, objekti, sustavi, mreže ili procesi i bitni radnici koji njima upravljaju i omogućavaju njihovu uporabu), čiji gubitak ili kompromitiranje može rezultirati:

- a) velikim štetnim utjecajem na dostupnost, integritet ili pružanje ključnih usluga – uključujući usluge čiji integritet, ako je kompromitiran, može rezultirati značajnim gubitkom života ili žrtvama – uz velike štetne učinke na gospodarstvo ili društvene odnose; i/ili
- b) važnim utjecajem na nacionalnu sigurnost, nacionalnu obranu ili funkcioniranje države.” (*Critical National Infrastructure*, CPNI)

<sup>3</sup> Redosljed sektora nema veze s njihovom važnošću, a određen je abecednim redom sektora na engleskom jeziku.

Tradicionalni pristup nacionalnoj sigurnosti podrazumijevao je orijentaciju (ili čak svojevrsnu specijalizaciju) pojedinih tijela iz „sustava” nacionalne sigurnosti prema konkretnim prijetnjama i ugrozama. To je dovelo do rascjepkanosti/fragmentacije sustava, do nepostojanja ili otežanog koordiniranog, uravnoteženog, ravnomjernog razvitka svih tijela i njihovih sposobnosti.

Suvremeni pristup je orijentiran na upravljanje sigurnosnim rizicima i nameće potrebu razvitka komplementarnih sposobnosti tijela koja čine sustav kako bi se postigla učinkovita i racionalna uporaba raspoloživih resursa radi nalaženja optimalnog odgovora na sve relevantne sigurnosne rizike. Takav sustav mora biti inkluzivan i integrativan te dobro koordiniran da bi se u njegovom radu postigao što veći sinergijski učinak, a u razvitku sposobnosti racionalno korištenje raspoloživih i uvijek ograničenih, često i nedostatnih, financijskih/proračunskih sredstava. U vezi s tim dobar primjer sigurnosne zaštite IT mreža u okviru britanske kritične nacionalne infrastrukture od kibernetičkih napada je suradnja CPNI-a i Nacionalnog središta za kibernetičku sigurnost (National Cyber Security Centre – NCSC).

U izradi Strategije nacionalne sigurnosti RH, ali i u postupnom uspostavljanju sustava domovinske sigurnosti koji će biti primjeren aktualnim i srednjoročno, a po mogućnosti i dugoročno projiciranim uvjetima i potrebama, trebalo je poći od uzročno-posljedičnih veza između onoga što ugrožava naše nacionalne vrijednosti generirajući više ili manje (jednostavnije ili kompliciranije) mjerljive sigurnosne rizike prema onome tko treba biti nositelj upravljanja sigurnosnim rizicima otklanjajući ih ili smanjujući na prihvatljivu razinu.

Koliko god su se prijetnje i ugroze tijekom povijesti i zbog specifičnosti pojedinih područja (zemljopisnih, klimatskih, geoloških, socioloških, kulturoloških, tehnoloških) mijenjale, nastajale, nestajale ili transformirale, one su uvijek bile i jesu imanentne i vanjskom i unutarnjem okruženju. Kontekst unutarnjeg i vanjskog okruženja u kojem funkcioniraju države je polazište kada se želi definirati relevantnost prijetnji i ugroza te razinu sigurnosnih rizika koje generiraju pojedine kategorije prijetnji i ugroza bez obzira na to radi li se o vanjskim prijetnjama i ugrozama globalnog i regionalnog karaktera, ili unutarnjim ugrozama od nacionalne, lokalne, sektorske ili korporativne, pa i individualne važnosti. Tek primjereno konkretnim državama i društvima sagledan kontekst njihovog djelovanja i funkcioniranja omogućava dovoljno konkretno definiranje projekcije prijetnje ili ugroze bilo kojeg izvora/nositelja i bilo koje razine u konkretni sigurnosni rizik od nacionalne relevantnosti, pa

onda i definiranje strategije nacionalne sigurnosti i sustava domovinske sigurnosti koji će voditi računa o upravljanju sigurnosnim rizicima ili davati potporu učinkovitom upravljanju njima.

Takva namjera iskazana je u članku 1. stavku 1. Zakona o sustavu domovinske sigurnosti koji glasi: „Ovim se Zakonom, radi sustavnog upravljanja sigurnosnim rizicima od važnosti za nacionalnu sigurnost i djelovanja u krizama, uspostavlja sustav domovinske sigurnosti.”

### 1.1. Procjena sigurnosnih rizika kao polazište u razvitku sustava domovinske sigurnosti

Kada se govori o sigurnosnim prijetnjama i ugrozama te s njima povezanim sigurnosnim rizicima treba jasno razlikovati sadržaj i značenje pojmova prijetnja i ugroza s jedne strane, te rizika s druge strane. Prioritetno se tu misli na činjenicu da je sigurnosni rizik posljedica postojanja sigurnosne prijetnje ili sigurnosne ugroze u odnosu na vrijednosti, dobra, imovinu, funkcije i ljude, u odnosu na koje prijetnja ili ugroza može štetno djelovati, uzrokovati štetne posljedice, kompromitirati imovinu s aspekta integriteta, dostupnosti, raspoloživosti ili povjerljivosti. Misli se tu i na sadržajnu razliku između termina „prijetnja” i „ugroza”, koji se pojavljuju u hrvatskoj terminologiji, pri čemu prijetnja podrazumijeva postojanje nositelja prijetnje (čovjek ili bilo koji entitet kojim upravlja čovjek), a ugroza je prije svega potencijalno štetno djelovanje koje mogu uzrokovati prirodne pojave i procesi, elementarne nepogode, klimatske promjene, ali i društveni procesi (gospodarski, kulturni, tehnološki, ekološki). Od kraja prošlog milenija zamjetno su evoluirali karakter i pojavnici oblici sigurnosnih prijetnji i sigurnosnih ugroza, kao i s njima povezani sigurnosni rizici, pa upravljanje sigurnosnim rizicima postaje sve kompleksnije i sve više zahtijeva interdisciplinarni, međuresorni, a u krajnjoj liniji i nadnacionalni, međunarodni pristup.

U vezi sa sigurnošću često se spominju i izazovi. Tako, na primjer, Strategija nacionalne sigurnosti Španjolske (*National Security Strategy*, 2017) govori o prijetnjama (*threats*) i izazovima (*challenges*). Kao prijetnje definiraju se špijunaža, oružani sukobi, organizirani kriminal, terorizam i širenje oružja za masovno uništenje, iza kojih uvijek stoji čovjek ili bilo koji entitet kojim upravlja čovjek i njegovo namjerno, svjesno štetno djelovanje na nekoga ili nešto. Kao izazovi definiraju se ekonomske i financijske nestabilnosti, neregularne migracije, klimatske

promjene, epidemije i pandemije, energetska ranjivost te nesreće i katastrofe. Prema takvoj kategorizaciji u izazove se svrstava sve ono što može rezultirati štetnim posljedicama pri čemu uzrok štetnog događaja, ili događaja sa štetnim posljedicama, nije svjesno i namjerno štetno djelovanje čovjeka, ali može imati veze s nečinjenjem ili propustom u radu čovjeka. Izazovi kao što su energetska ranjivost, neregularne migracije, epidemije i pandemije, klimatske promjene, gospodarske nestabilnosti i slično sami po sebi nisu prijetnja, ali povećavaju ranjivost i dovode do nestabilnosti društva te tako mogu pridonijeti narastanju i ubrzanju pojave drugih prijetnji. U tom kontekstu treba ih smatrati sigurnosnim ugrozama koje generiraju sigurnosni rizik.

#### 1.1.1. Sigurnosne prijetnje i ugroze relevantne sa stajališta nacionalne sigurnosti

Mnogi od aktualnih oblika prijetnji i ugroza postojali su praktično oduvijek, s prilično prepoznatljivim, iako možda ne i jasno definiranim rizicima i njihovim mogućim posljedicama po društva, funkcije, imovinu i ljude. Može se reći da su samo nove, osobito asimetrične prijetnje i ugroze, kao i prijetnje koje se realiziraju posredstvom nekih drugih domena (prijetnje u kibernetičkoj domeni), dobile veću važnost, te da su sve više disperzirani nositelji prijetnji, od državnih i nedržavnih entiteta do većih ili manjih, više ili manje organiziranih skupina i pojedinaca kojima su razvitak tehnologije i globalizacija omogućili veći broj sredstava uz pomoć kojih mogu uzrokovati velike štetne posljedice.

Kada se govori o nekim drugim domenama ili prostorima onda osim kibernetičkog prostora treba spomenuti i pomorski prostor te zračni i svemirski prostor. Svi ti prostori su zajednički, globalni prostori koji povezuju svijet i omogućavaju slobodnu cirkulaciju ljudi, dobara, informacija, usluga i ideja. Otvoreni su za sve države i pojedince i nikomu ne može biti zabranjeno koristiti ih. Nemaju fizičkih granica i općenito nisu predmet samo državnog suvereniteta ili jurisdikcije. Regulativa u odnosu na njih je slaba i teško je pripisati odgovornost za štetne radnje počinjene u njima ili posredstvom njih. To sve omogućava da ih zlorabe različite kategorije nositelja prijetnji pa predstavljaju idealan teren i za generiranje prijetnji nacionalnoj sigurnosti. Takvo stanje dovodi do toga da se ni nacionalna sigurnost ne može promatrati izolirano od međunarodne, globalizirane sigurnosti.

Prijetnje i ugroze uvijek su bile imanentne i vanjskom i unutarnjem okruženju, pa se govorilo o vanjskoj i unutarnjoj sigurnosti, ali danas

se ta granica gubi u sve više područja funkcioniranja države i društva. Unutarnje i vanjsko okruženje država i društava definiralo je i razinu sigurnosnih rizika od prijetnji globalnog ili regionalnog karaktera, te od prijetnji i ugroza koje su nacionalno ili lokalno relevantne. Slijedom toga, tek jasan i primjeren kontekst društava i država omogućava konkretno definiranje projekcije prijetnje bilo kojeg izvora i razine u (nacionalno) relevantan sigurnosni rizik. Razumljivo je da na taj kontekst veliki utjecaj imaju unutarnji čimbenici i uvjeti, osobito prirodno-ekološki, sociokulturni, gospodarsko-tehnološki i sociodemografski. Pritom dakako i sigurnosni kontekst, dakle kontekst sustava sigurnosti, ima osobito važnu ulogu.

Prijetnje i ugroze mogu se kategorizirati općenitije ili konkretnije, uže ili šire u odnosu na područja koja zahvaćaju, a jedna od najjednostavnijih podjela bila bi sljedeća:

- prijetnje kojima je nositelj čovjek ili bilo koji entitet kojim upravlja čovjek, koji ih generira kako bi nekomu ili nečemu namjerno i svjesno nanio štetu i spriječio mu ili otežao dostizanje postavljenih ciljeva
- ugroze koje predstavljaju prirodne pojave i procesi – elementarne nepogode koje su u velikoj mjeri i sve više posljedica globalnih klimatskih promjena
- ugroze kojima su uzrok tehnološki otkazi ili akcidenti sa štetnim posljedicama za okoliš, zdravlje ili život ljudi, za materijalna dobra i imovinu, koje su često rezultat propusta činjenja ili nečinjenja čovjeka pri čemu to nije zlonamjerno činjenje ili nečinjenje.

Zbog analize rizika prikladno je prijetnje i ugroze definirati što konkretnije, u uže kategorije. Osobito se to odnosi na prijetnje kojima je nositelj čovjek.

Europski model unutarnje sigurnosti definira sljedeće kategorije prijetnji i ugroza (Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije, 2010):

- terorizam
- organizirani kriminal
- kibernetički kriminal
- korupcija
- prekogranični kriminal
- eskalacija nasilja
- prirodne, tehnološke i sociotehnološke izazvane velike nesreće i katastrofe.

Ovakva kategorizacija prijetnji i ugroza korespondira s europskim kontekstom unutarnje sigurnosti koji ne uzima u obzir neke relevantne vanjske prijetnje, primjerice:

- ratne sukobe (konvencionalne ili nekonvencionalne) u koje su uključene pojedine države ili savezi
- oružane sukobe na etničkoj, vjerskoj, ideološkoj, socijalnoj bazi
- nefunkcionalne države koje same po sebi mogu biti i jesu generator različitih oblika prijetnji.

Kao značajni za nacionalnu sigurnost ne smiju se isključiti ni drugi oblici prijetnji, osobito oni imanentni unutarnjem okruženju, navedeni u Kaznenom zakonu u glavi XXI. Kaznena djela protiv opće sigurnosti. Unatoč ponekad „malim” izravnim učincima i posljedicama djelovanja nositelja takvih prijetnji, ali imajući u vidu mogućnost akumuliranja posljedica u slučaju ponavljanja štetnih djelovanja te neizravne učinke i posljedice, takve prijetnje u određenim slučajevima i pod određenim uvjetima mogu predstavljati sigurnosni rizik važan za nacionalnu sigurnost u brojnim područjima funkcioniranja društva i države.

Spomenuti proces evolucije prijetnji i ugroza, pa slijedom toga i s njima povezanih rizika u odnosu na nacionalne vrijednosti, imovinu, funkcije i ljude, stvara brojne poteškoće onima koji su uključeni u proces upravljanja rizicima i koji se sve više susreću s problemima nedostatnih sposobnosti za hvatanje u koštac s prirodom tih promjena. Poteškoće nastaju ponajviše zbog potrebe usklađenog interdisciplinarnog i međuresornog upravljanja sigurnosnim rizicima. Dinamička priroda prijetnji i ugroza, pa onda i rizika, traži nove tehnike i alate za upravljanje rizicima, osobito za tretiranje rizika u rubnim slučajevima kada je mala vjerojatnost nastanka štetnog događaja, a posljedice mogu biti katastrofalne, odnosno rizika za koje je vjerojatnost nastanka ili frekvencija pojavljivanja velika, a posljedica pojedinačnog štetnog događaja može biti zanemariva u smislu izravnog materijalnog ili financijskog gubitka.

Nadalje, rizici povezani s „novim” oblicima prijetnji i ugroza kao što su terorizam, pandemije, napadi u kibernetičkom prostoru ili kolaps gospodarskog i/ili financijskog sektora mogu poslužiti za ilustraciju rizika koji ne poznaju granice, a u nekim aspektima manifestiraju se na način koji predstavlja nove izazove konvencionalnom pristupu upravljanju rizicima. Kod takvih rizika problem je na primjer izostanak apriornih naznaka koje bi ih činile predvidljivim u bilo kojoj mjeri; mogu poslužiti kao okidač za daljnje opasnosti ili krize bez obzira na vremensku ili prostornu distancu; njihovi izvori/nositelji, evolucija te konačni

razmjeri i oblici su najčešće nepoznati; predstavljaju teško razumljiv i za definiranje kompleksan skup rizika; prirodne, administrativne, državne ili transbiološke granice ne predstavljaju im osobitu prepreku.

### 1.1.2. Sigurnosni rizici važni za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske

Kada se govori o sigurnosnim rizicima nužno je povezati konkretan oblik prijetnje ili ugroze s konkretnim dobrom, imovinom, funkcijama i vrijednostima koje mogu biti potencijalni cilj ili objekt njihovog djelovanja i s uvjetima (scenarijima) u kojima bi se takvo štetno djelovanje moglo dogoditi. U obzir treba uzeti i izravne učinke djelovanja i sve njegove posljedice: trenutne, naknadne i trajne, te oporavak i kontinuitet funkcioniranja/poslovanja. Imajući to u vidu može se konstatirati da je procjena rizika najsloženiji dio procesa upravljanja sigurnosnim rizicima, a njihovo rangiranje, kao krajnji rezultat procesa procjene rizika, izuzetno odgovoran, interdisciplinarni i kontinuiran posao te stalna obveza vlasnika sigurnosnog rizika odnosno nadležnih državnih tijela.

Kao primjer rangiranja nacionalno relevantnih sigurnosnih rizika može se navesti procjena nacionalnih sigurnosnih rizika (*National Security Risk Assessment – NSRA*) prezentirana u britanskoj Strategiji nacionalne sigurnosti i strateškom pregledu obrane i sigurnosti (*National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*). Ukupno dvadeset sigurnosnih rizika razvrstano je u tri razine važnosti.

Prva razina uključuje šest rizika: terorizam; međunarodni vojni konflikt u koji bi bilo involvirana i Ujedinjena Kraljevina; kibernetički napadi koji bi utjecali na Ujedinjenu Kraljevinu i njene interese; velike krize u vezi sa zdravljem ljudi; velike prirodne nepogode (npr. velike poplave); nestabilnosti u pojedinim udaljenim regijama koje bi mogle generirati prijetnju u odnosu na Ujedinjenu Kraljevinu.

Druga razina uključuje sedam rizika: konvencionalni ili hibridni napad na saveznike; problemi u radu ključnih institucija; KBRN napad; proliferacija oružja; ozbiljni i organizirani kriminal; financijska kriza; vanjsko neprijateljsko djelovanje protiv tijela vlasti ili ekonomskih interesa Ujedinjene Kraljevine.

Treća razina također uključuje sedam rizika: vojni napad na Ujedinjenu Kraljevinu ili baze izvan teritorija Ujedinjene Kraljevine; prekid ili poremećaji u opskrbi gorivom; veliki akcidenti s radioaktivnim ili kemijskim materijalima; prekid opskrbe hranom ili sirovinama iz izvora izvan Velike Britanije; remećenje javnog reda i sigurnosti; vremenske

nepogode kao što su velike vrućine ili hladnoća; zagađenje okoliša ili zaraze životinja.

Usporedba s rangiranjem rizika u Strategiji nacionalne sigurnosti Velike Britanije (*A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, 2010), gdje su od ukupno petnaest rizika u prvu kategoriju svrstana četiri, u drugu također četiri, a u treću je uključeno sedam rizika, pokazuje da se rangiranje s vremenom može mijenjati.

Gotovo svi ovi rizici su u određenom obliku više ili manje relevantni i za Hrvatsku. S obzirom na svrhu ovoga teksta, a primjereno tome i na njegov opseg, navodimo samo neke sigurnosne rizike potencijalno važne za nacionalnu sigurnost Hrvatske, bez pretenzije da se to shvati kao njihova objektivna i stručno obavljena procjena i rangiranje. Glavni cilj je ukazati na složenost procesa njihove analize i tretiranja, jer i jedno i drugo podrazumijeva uključenost brojnih tijela iz sustava domovinske sigurnosti ili onih tijela koja zbog svojih kompetencija mogu biti važna za obavljanje specifičnih aktivnosti i zadaća iz okvira procesa upravljanja sigurnosnim rizicima. Budući da o rizicima nije moguće mjerodavno govoriti niti ih je moguće razumjeti bez definiranja konteksta u kojem se mogu pojaviti, uz kategorije sigurnosnih rizika daje se kraći osvrt na kontekst okruženja u kojem bi se mogli pojaviti i na posljedice koje bi se realizacijom štetnog događaja mogle očekivati.

Rizici nisu navedeni prema razini prioriteta tretiranja jer rangiranje rizika mora biti rezultat zajedničkog rada stručnjaka iz različitih područja, iz nadležnih i kompetentnih institucija te vlasnika rizika, a to nadilazi svrhu ovoga teksta. Uz takvo ograničenje može se konstatirati da su ovdje spomenuti sigurnosni rizici kod kojih je veća vjerojatnost nastanka štetnog događaja, ili oni koji dovode do velikih štetnih posljedica ako dođe do nastanka štetnog događaja. Također, riječ je o rizicima kod kojih je jasno vidljiva potreba interdisciplinarnog pristupa i sinergije brojnih tijela sustava domovinske sigurnosti u upravljanju njima.

*Sigurnosni rizici povezani s prirodnim pojavama, elementarnim nepogodama i posljedicama globalnih klimatskih promjena*

U ovoj kategoriji treba u obzir uzeti sigurnosne rizike povezane s:

- velikim poplavama u području rijeka crnomorskog sliva i s njima povezane probleme u poljoprivrednoj proizvodnji, ugrožavanje ljudi i imovine, opskrbe i komunikacija, onemogućavanje uobičajenog načina života
- potresima u širem području Zagreba i na području srednjeg i južnog priobalja te s njima povezanu mogućnost velikih razaranja i ljudskih

žrtava, funkcioniranje tijela vlasti, opskrbe i drugih sekundarnih posljedica i šteta za cijelo društvo i državu

- ekstremnim promjenama vremenskih uvjeta u gorskim dijelovima Hrvatske i s njima povezanim problemima opskrbe, prometnog povezivanja i transporta robe na koridoru 5b
- velikim sušnim razdobljima u području panonske Hrvatske i s njima povezane probleme proizvodnje hrane, daljnja socijalna raslojavanja i pogoršanje demografskog stanja na istoku zemlje
- velikim sušnim razdobljima u području jadranskog sliva i s time povezane požare koji uzrokuju velike materijalne štete, ugrožavaju sigurnost građana i narušavaju imidž Hrvatske kao sigurne turističke destinacije.

Ovi rizici postaju sve veći i svojim kumulativnim djelovanjem iz godine u godinu povećavaju štetne posljedice. Njihov neizravni utjecaj osjeća se u mnogim područjima života i rada te u kontinuiranom kumulativnom slabljenju ukupnog potencijala društva i države. U vezi s procjenom rizika iz ove kategorije postignut je veliki napredak zahvaljujući i Hrvatskoj platformi za smanjenje rizika od katastrofa, koju je kao format rada na tom planu uspostavila Vlada.

*Sigurnosni rizici povezani s tehničko-tehnološkim otkazima i akcidentima*

U ovoj kategoriji treba razmatrati sigurnosne rizike povezane s:

- akcidentima koji za posljedicu imaju radiološka zagađenja širih područja i/ili većih gradskih aglomeracija (akcidenti u skladištima nuklearnog otpada, nuklearnim elektranama)
- akcidentima s posljedicama kemijskih i toksikoloških zagađenja opasnih za zdravlje i život ljudi na širem području, ili lokalnih zagađenja okoliša većeg intenziteta na prometno i gospodarski značajnim koridorima i lokalitetima
- velikim nesrećama u infrastrukturnim sustavima u željezničkom prometu i transportu, energetici (proizvodnji i distribuciji), telekomunikacijama i informatičkim mrežama od posebne gospodarske i političko-upravne važnosti, s mogućim velikim posljedicama za zdravlje i život ljudi i životinja, štetama u gospodarstvu, funkcioniranju društva i državnih institucija
- akcidentima u pomorskom transportu ili u eksploataciji ugljikovodika u podmorju kao generatorima potencijalnih ekoloških katastrofa zbog zagađenja mora, s izravnim posljedicama na turizam i ribarstvo, a neizravnim i na druge djelatnosti i funkcije društva i države.

Vjerojatnost ovakvih akcidenata je manja, ali mogući su i na lokacijama izvan Hrvatske (nuklearne elektrane u Sloveniji i Mađarskoj), na manjem broju lokacija na kojima se u proizvodnom procesu koriste veće količine za ljudsko zdravlje i živote opasne tvari, u sve jačem pomorskom prometu i transportu naftnih derivata prema lukama na sjevernom Jadranu, u transportu opasnih tvari željezničkim ili cestovnim putem na pojedinim kritičnim smjerovima i koridorima.

#### *Sigurnosni rizici povezani s terorizmom*

U ovoj kategoriji treba razmatrati sigurnosne rizike povezane sa sljedećim kategorijama nositelja prijetnje:

- sigurnosni rizici povezani s djelovanjem terorističkih organizacija globalnog karaktera
- sigurnosni rizici povezani s djelovanjem ekstremističkih skupina regionalnog karaktera
- sigurnosni rizici povezani s ekstremističkim djelovanjem pojedinaca zbog različitih motiva u vezi s regionalnim i lokalnim kontekstom razvitka događaja.

Sigurnosni rizici u vezi s ovim prijetnjama javljaju se zbog različitih oblika potencijalno štetnog djelovanja u odnosu na različite potencijalne ciljeve (infrastrukturni objekti, različiti događaji ili mjesta na kojima se okuplja ili nalazi veliki broj ljudi).

Vjerojatnost nastanka štetnih događaja povezanih s ovim sigurnosnim rizicima je u aktualnim uvjetima regionalnog i lokalnog okruženja manja, ali posljedice ovakvih štetnih događaja mogu biti katastrofalne. Osim potencijalno velikog broja žrtava, velike materijalne štete i poteškoća u funkcioniranju nekih usluga i opskrbe, tu je i stvaranje osjećaja nesigurnosti kod građana, kod turista te u tranzitnom željezničkom i cestovnom transportu na međunarodnim prometnim koridorima koji prolaze hrvatskim teritorijem. Vjerojatnost nastanka štetnih događaja povezanih s ovim sigurnosnim prijetnjama može rasti s većom destabilizacijom stanja u susjednim državama ili s uvlačenjem pripadnika Oružanih snaga RH koji sudjeluju u mirovnim misijama u izravne oružane sukobe s pripadnicima radikalnih organizacija ili skupina (npr. Islamska država).

#### *Sigurnosni rizici povezani s djelovanjem u kibernetičkom prostoru*

U ovoj kategoriji treba razmatrati sigurnosne rizike povezane sa sljedećim kategorijama nositelja prijetnje:

- sigurnosni rizici povezani s napadom neprijateljski raspoloženih organizacija ili država u kibernetičkom prostoru Hrvatske
- sigurnosni rizici povezani s napadom samostalnih skupina ili pojedinaca izvan Hrvatske u kibernetičkom prostoru Hrvatske
- sigurnosni rizici povezani s napadom pojedinaca, osobito „nadobudnih” hakera ili „hakera” u funkciji kriminalnog miljea različitih „usmjerenja”, u kibernetičkom prostoru Hrvatske.

Ovi rizici su sve veći zbog vjerojatnosti pojave štetnog događaja i posljedica koje rastu sa sve većom i sveobuhvatnijom informatizacijom sustava važnih za normalno funkcioniranje brojnih sfera društva, države, gospodarstva, sigurnosti, prometa i dr. Podjele sigurnosnih rizika iz ove kategorije u odnosu na lokaciju i pripadnost nositelja ugroze vanjskom ili unutarnjem okruženju ukazuju samo na složenost tretiranja ovakvih rizika, koji su većinom transnacionalni, a državne ili administrativne granice im ne predstavljaju prepreku.

#### *Sigurnosni rizici povezani s ratnim sukobima*

U ovoj kategoriji treba razmatrati sljedeće sigurnosne rizike:

- sigurnosni rizici povezani s međudržavnim sukobom u koji bi bila involvirana Hrvatska u skladu s obvezama koje proizlaze iz članstva u NATO-u
- sigurnosni rizici povezani s napadom na teritorij Hrvatske s teritorija neke od susjednih država bez obzira na motive, ciljeve i intenzitet takvog napada
- sigurnosni rizici povezani s međuetničkim oružanim sukobima ili sukobima među entitetima formiranim na različitim osnovama na području neke od susjednih država u kojima bi bila ugrožena prava, sigurnost, integritet i opstojnost pripadnika hrvatskog naroda na području te države.

Sigurnosni rizici iz ove kategorije su različite vjerojatnosti i različitog intenziteta štetnih posljedica. U aktualnim uvjetima globalnog, regionalnog i unutarnjeg sigurnosnog konteksta najmanje vjerojatan je rizik od napada na hrvatski teritorij s teritorija neke susjedne države. Kod sigurnosnog rizika povezanog s međudržavnim sukobom u koji bi bili involvirani i dijelovi Oružanih snaga RH u skladu s obvezama članstva u NATO-u, osim izravnog rizika po osoblje involvirano u intervenciju u vezi sa sukobom, rizik bi se mogao transformirati i u sigurnosne rizike drugih kategorija sa štetnim posljedicama izravno na teritoriju Hrvatske.

Sigurnosni rizik povezan s etničkim sukobima, koji može biti i posljedica nedovoljne ili neučinkovite funkcionalnosti neke susjedne države, ne može se isključiti, a posljedice bi bile velike i kompleksne.

#### *Sigurnosni rizici povezani s nestabilnim i/ili nefunkcionalnim državama*

U ovoj kategoriji treba razmatrati sljedeće sigurnosne rizike:

- sigurnosni rizici povezani s radikalizacijom različitog karaktera u zemljama koje imaju velik demografski potencijal i/ili minimalne egzistencijalne uvjete za ukupno stanovništvo ili pojedine etničke, vjerske ili ine entitete, posebno u zemljama južnog Mediterana i centralne Afrike te zemljama na istočnim granicama EU-a
- sigurnosni rizici povezani s imigracijom stanovništva s Bliskog i Srednjeg istoka te iz srednje Azije i sjeverne Afrike na teritorij EU-a.

U vezi s ovim rizicima za očekivati je veliki pritisak imigranata na teritorij Hrvatske, koji će biti potenciran zemljopisnim položajem Hrvatske, članstvom u Europskoj uniji, otvorenosti mora, dužinom i zemljopisnim obilježjima naše granice koja ima status vanjske granice EU-a, a koja je neproporcionalno velika u odnosu na površinu i broj stanovnika Hrvatske. Sve to može izazvati značajne štete narušavanjem imidža Hrvatske, jačanjem prekograničnog kriminala (šverc ljudi, opijata i sl.), te stvaranjem socijalnih napetosti u državi i društvu.

#### *Sigurnosni rizici povezani s problematikom energetske zavisnosti*

U ovoj kategoriji treba razmatrati sljedeće sigurnosne rizike:

- sigurnosni rizici povezani s ograničenim vlastitim energetske resursima
- sigurnosni rizici zbog nedovoljne diversifikacije putova opskrbe energentima, posebno plinom
- sigurnosni rizici povezani s lokacijom nekih hrvatskih kapaciteta za proizvodnju električne energije na teritoriju drugih država (Srbija, BiH, Slovenija)
- ovisnost u iskorištavanju nalazišta ugljikovodika u podmorju Jadrana (gospodarski pojas) o stranim investitorima i istraživačima.

Značajnije promjene u političkom i sigurnosnom kontekstu u regiji, ali i na globalnoj razini, posebno u zemljama opskrbljivačima energentima, onima preko čijeg teritorija prolaze glavni opskrbeni koridori ili onima na čijem teritoriju Hrvatska ima izgrađene proizvodne kapacitete, mogu dovesti do otežane opskrbe ili potpunog prekida opskrbe

energijom odnosno energentima. Domaći elektroenergetski proizvodni kapaciteti osjetljivi su i na rizike povezane s opskrbom energentima zbog problema transporta ili zbog klimatskih promjena. Kod ovih rizika u obzir treba uzeti i njihove kaskadne posljedice u gotovo svim područjima i sektorima funkcioniranja društva i države.

#### *Sigurnosni rizici povezani s pojavom epidemija ili pandemija*

U ovoj kategoriji treba razmatrati sljedeće sigurnosne rizike:

- sigurnosne rizike koji rastu zbog slabljenja zdravstvene preventive, čemu pogoduje i stalno širenje medijske slike o upitnoj opravdanosti cijepljenja, i istodobno sve većeg prometa ljudi i transporta životinja, što ove rizike čini transnacionalnim i transgraničnim
- sigurnosni rizici zbog sve brže adaptacije i mutacije prijenosnika zaraza koji mutiranjem uspijevaju savladati transbiološke barijere, što otežava preventivu i povećava štetne posljedice za cjelokupnu populaciju.

Vjerojatnost pojave ovakvih rizika je relativno velika, ali posljedice se još drže u prihvatljivim granicama, osobito zbog dobro organiziranog zdravstvenog sustava, pa je aktualna razina rizika prihvatljiva sa stajališta nacionalne sigurnosti.

#### *Sigurnosni rizici povezani sa socijalno motiviranim nemirima i eskalacijom nasilja*

U ovoj kategoriji treba razmatrati sljedeće sigurnosne rizike:

- sigurnosni rizici uzrokovani otežanim životnim uvjetima, socijalnim raslojavanjem i osiromašenjem širokih slojeva stanovništva, što može dovesti do socijalnog bunta
- sigurnosni rizici uvjetovani stalnim potenciranjem ideoloških, regionalnih, svjetonazorskih i drugih razlika među stanovništvom
- sigurnosni rizici povezani s globalno rasprostranjenom tendencijom jačanja nasilja u rješavanju društvenih konflikata.

Nijedan od ovih rizika nije u aktualnim uvjetima unutarnjeg okruženja posebno izražen, ali svi oni mogu dovesti do neplaniranih međusobno uvjetovanih, iniciranih sinergijskih učinaka, te mogu utjecati na vjerojatnost pojavljivanja kao i na posljedice štetnog djelovanja.

*Sigurnosni rizici povezani s neekološkim (neodrživim) pristupom u korištenju prirodnih resursa i njihovim degradiranjem ili uništavanjem*

U ovoj kategoriji treba razmatrati sljedeće sigurnosne rizike:

- sigurnosni rizici povezani s nekontroliranim, nesustavnim i neodrživim korištenjem i gospodarenjem temeljnim prirodnim resursima (voda, more, pomorski gospodarski pojas, nekontaminirano poljoprivredno zemljište, šume, ugljikovodici na kopnu i u podmorju).

Relativno je velika vjerojatnost nastanka štetnih događaja u vezi s ovim rizicima i problem je što se posljedice ne mogu primijetiti odmah, a obično su dalekosežne, kompleksne i gotovo nenadoknadive (nepopravljive).

*Sigurnosni rizici povezani s gospodarskim kriminalom i korupcijom*

U ovoj kategoriji treba razmatrati sljedeće sigurnosne rizike:

- sigurnosni rizici povezani s nesavjesnim gospodarskim poslovanjem bez obzira na vlasničku strukturu gospodarskih subjekata
- sigurnosni rizici zbog zlouporaba ovlasti u gospodarskom poslovanju i korupcije, osobito u javnim i državnim poduzećima
- sigurnosni rizici zbog prijevara u gospodarskom poslovanju i sklapanja štetnih ugovora.

Riječ je o sigurnosnim rizicima čija je pojavnost očekivano velika, a štetne posljedice se akumuliraju i odražavaju na sve segmente funkcioniranja, razvitka i opstojnosti gospodarskih subjekata, ali i države.

*Sigurnosni rizici povezani s porastom općeg kriminaliteta*

U ovoj kategoriji treba razmatrati sljedeće sigurnosne rizike:

- sigurnosni rizici povezani s krađom ili teškom krađom, namjernim uništenjem ili oštećenjem tuđe stvari
- sigurnosni rizici dovođenja u opasnost života i imovine opće opasnom radnjom ili sredstvom
- sigurnosni rizici povezani s uništenjem ili oštećenjem javnih naprava, znakova za opasnost i signalizacijskih uređaja.

Riječ je o rizicima kod kojih je vjerojatnost nastanka štetnog događaja uglavnom velika, izravne materijalne štete mogu biti male, ali njihove posljedice zbog otežavanja funkcije nekog sustava ili uzrokovanja akcidenata s velikim materijalnim posljedicama odnosno ljudskim žrtvama su nerazmjerno veće u odnosu na izravne materijalne štete. Ovakvi rizici s mogućim utjecajem na nacionalnu sigurnost karakteristični su za

infrastrukturne sustave, a osobito za željezničku infrastrukturu i prijevoz putnika i roba. Uz veliku frekvenciju pojavnosti štetnih događaja povezanih s ovim sigurnosnim rizicima, može biti ugrožena dostupnost i raspoloživost temeljne funkcije Hrvatskih željeznica, a posljedice za gospodarstvo, za konkurentnost na europskom području transporta su dodatan kaskadni negativni učinak.

## 1.2. Sustav domovinske sigurnosti: platforma za međuresorno i interdisciplinarno upravljanje sigurnosnim rizicima

Sigurnost je pojam u vrlo širokoj uporabi s vrlo specifičnim značenjima u različitim područjima ljudske djelatnosti. Pojmovi osigurati ili osiguranje imat će potpuno drugačije značenje ako se uz njih doda pridjev (ili prilog) „borbeno” od značenja koje će imati ako se uz njih doda „zdravstveno”, „fizičko” ili „osobno”. „Sigurno dolazim” najvjerojatnije će značiti veliku vjerojatnost dolaska ili odlučnost da se dođe, dakle gotovo siguran događaj, a „sigurno putovanje” će najčešće značiti putovanje koje nije upitno, ali i putovanje na kojem se ne očekuju nikakvi nepredviđeni, osobito štetni događaji. Značenje će biti moguće shvatiti tek iz konteksta o kojem se govori. U svakom slučaju, na temelju ovih primjera može se intuitivno zaključiti da je sigurnost na neki način povezana s izvjesnošću ili neizvjesnošću nečega. Kada se govori o nacionalnoj sigurnosti, a o tome je ovdje riječ, može se govoriti o unutarnjoj i vanjskoj sigurnosti, subjektivnoj i objektivnoj, nacionalnoj i internacionalnoj sigurnosti.

Prema Mangerheimeru (2013), „sigurnost je stanje u kojem se pojedinci, skupine i države ne osjećaju ugroženi od ozbiljnih opasnosti, odnosno u kojem se smatraju od njih učinkovito zaštićenima i u kojem svoju budućnost mogu oblikovati u skladu s vlastitim predodžbama”. Za potrebe ovoga razmatranja dovoljno jasnom i sveobuhvatnom može se smatrati sljedeća definicija: nacionalna sigurnost je djelovanje države usmjereno na zaštitu slobode, prava i dobrobiti svojih građana, jamčenje obrane države te njezinih ustavnih načela i vrijednosti, doprinos međunarodnoj sigurnosti, zajedno s partnerima i saveznicima, u skladu s dogovorenim obvezama, imajući u vidu načela jedinstva djelovanja, stalne spremnosti, efikasnosti i otpornosti.

Kada su u pitanju *sigurnosni rizici povezani s ugrozama koje predstavljaju prirodne pojave* (poplave, suše, potresi, olujno nevrijeme,



ekstremna hladnoća ili vrućina te druge elementarne nepogode i različite epidemije i pandemije), od kojih je većinu nemoguće otkloniti, neke je teško spriječiti, a u velikom broju slučajeva nije moguće predvidjeti kada bi se mogle dogoditi/pojaviti, težišne aktivnosti iz procesa upravljanja sigurnosnim rizicima spadaju u dvije kategorije:

- preventivne mjere koje za cilj imaju otkloniti različite oblike ranjivosti svih kategorija imovine, funkcija i sposobnosti kojima država i cjelokupno društvo raspolaže, i
- mjere odgovora na nastali štetni događaj koje za cilj imaju umanjiti štetne posljedice koje je uzrokovao štetni događaj.

U prvom dijelu aktivnosti veliku ulogu mogu imati različite agencije, zavodi, instituti, inspekcije, znanstvene institucije i tijela državne uprave sudjelujući u izradi zakona, pravilnika i drugih propisa, u nadzoru njihove provedbe i različitim oblicima audita. Njihovo sudjelovanje značajno je i u procjeni rizika, uključujući i rangiranje rizika, ali i u aktivnostima odgovora na štetni događaj. Riječ je o subjektima koji u većini slučajeva ne moraju organizacijski i ustrojbeno biti sastavni dio sustava domovinske sigurnosti, ali funkcionalno mogu i trebaju, kada je to korisno i potrebno, biti uključeni u rješavanje određenih stručnih problema koji su važni za nacionalnu sigurnost. Neki od tih subjekata su na određen način već uključeni u sustav civilne zaštite, što je regulirano Zakonom o sustavu civilne zaštite, ili u Hrvatsku platformu za smanjenje rizika od katastrofa.

Za neke rizike iz ove kategorije u obzir treba uzeti njihovu specifičnost koja se ogleda u tome da ponekad tek kumulativni efekti posljedica uzrokovanih njihovim učestalim ponavljanjem (požari, poplave, velike vremenske nepogode kao što su suša ili snježne padaline) mogu utjecati na nacionalnu sigurnost akumulirajući veliku neplaniranu materijalnu štetu i financijske troškove.

I kod *sigurnosnih rizika povezanih s ugrozama koje predstavljaju tehničko-tehnološki otkazi i akcidenti* značajno mjesto imaju aktivnosti iz procesa upravljanja sigurnosnim rizicima koje spadaju u preventivne mjere. Međutim, ovdje je ponajprije riječ o aktivnostima (postupci, mjere) koje se reguliraju odgovarajućim aktima (zakoni, pravilnici, upute, norme), a koje se moraju poduzeti da do štetnog događaja ne bi došlo ili da bi se vjerojatnost njegovog nastanka svela na što manju odnosno prihvatljivu mjeru. U tom dijelu aktivnosti veliki doprinos mogu dati različiti zavodi, instituti, agencije i inspekcije kompetentni za konkretnu problematiku zaštite i sigurnosti. Ovdje se prije svega misli na

sigurnost u smislu engleske riječi *safety*, kao što je sigurnost u prometu (kopnenom, pomorskom, zračnom) i transportu (ljudi, opasne tvari). Važnu ulogu imaju i elementi korporativne sigurnosti, osobito oni u svim sektorima nacionalne infrastrukture. Ti elementi su najodgovorniji za otklanjanje postojećih ranjivosti koje povećavaju sigurnosni rizik. Dakako da u odgovoru na nastali štetni događaj povezan s ovim ugrozama važnu ulogu imaju sudionici sustava civilne zaštite, uključujući i specijalizirane resurse Hrvatske vojske, policiju, zdravstveni sustav, tijela specijalizirana za zaštitu okoliša i prirode i drugi.

Kod *sigurnosnih rizika povezanih s prijetnjama kao što su terorizam, napadi u kibernetičkoj domeni, vojna agresija*, korupcija i gospodarski kriminal, nestabilne i nefunkcionalne države, opći kriminal, socijalni nemiri i eskalacija nasilja i drugo, spektar subjekata uključenih u upravljanje sigurnosnim rizicima raste, a posebno značajnu ulogu imaju subjekti koji se bave istraživanjem prijetnji i njihovih nositelja, motiva i namjera nositelja prijetnji, dakle sigurnosno-obavještajni sustav, oružane snage, policija, diplomacija, pravosudne institucije, institucije iz nadležnosti ministarstva financija, ministarstva pravosuđa i brojni drugi. Težišne aktivnosti tada su na istraživanju nositelja prijetnji i na sigurnosnoj zaštiti u širem smislu (otkrivanje, odvracanje ili otklanjanje nositelja prijetnje), dakle aktivnosti iz one faze procesa upravljanja sigurnosnim rizicima koja se naziva „upravljanje vjerojatnostima nastanka štetnog događaja”. Glavni cilj te faze je smanjiti rizik, a postiže se u prvom redu smanjenjem vjerojatnosti nastanka štetnog događaja ili sprječavanjem nositelja prijetnje u namjeri da izvrši štetno djelovanje. Međutim, veliki broj zadaća i dalje je na subjektima koji su zaduženi za odgovor u slučaju realizacije takvih štetnih događaja, osobito na sustavu civilne zaštite, na oružanim snagama i policiji.

Budući da se broj sudionika u procesu upravljanja sigurnosnim rizicima povećava, upravljanje njihovim radom, uključujući i koordinaciju, postaje sve kompliciranije. Već i analiza nadležnosti upravljanja sastavnicama iz okvira sigurnosno-obavještajnog sustava, koje su definirane Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH, ali i upravljanje tim sustavom u cjelini pokazuje određene nedorečenosti, što otežava operativno upravljanje, uključujući koordinaciju i ocjenjivanje relevantnosti „proizvoda” koje sustav kao svoj output daje korisnicima. Slično je i sa sustavom civilne zaštite, gdje su nadležnosti upravljanja još složenije po razinama (od lokalne i područne/regionalne samouprave do razine države) kao i zbog velikog broja sudionika u odnosu na koje se pojavljuju brojne nedorečenosti u vezi s upravljanjem i usklađivanjem rada.

Opći princip u upravljanju sigurnošću i sigurnosnim rizicima je da se sustav razvija od vrha prema dolje, dakle od mjesta gdje se donose odluke, a djeluje kad god je to moguće na što nižim razinama. Naime, donošenjem odluke donositelj preuzima rizike koji nastaju zbog neizvjesnosti uspjeha u dostizanju odlukom definiranih ciljeva – donositelj odluke postaje vlasnik rizika. Zbog toga i donositeljima odluka na razini države osobiti interes treba biti uspostava i razvitak sustava domovinske sigurnosti, koji će biti operativno upravljiv s najviše razine, koji će biti inkluzivan, koji će biti u stanju donositeljima odluka pružiti sve „proizvode” (outpute) relevantne za odlučivanje o pitanjima nacionalne sigurnosti i onda u skladu s odlukama na najučinkovitiji način provoditi sve zadaće koje su važne i u funkciji dostizanja željenog stanja sigurnosti.

Na ovom mjestu prikladno je referirati se na objašnjenja britanske Vlada povodom usvajanja Strategije nacionalne sigurnosti (2010). U predgovoru Strategiji premijer David Cameron i njegov zamjenik Nick Clegg supotpisuju:

Prvo što smo promijenili bilo je da učinimo sve kako bi Vlada bila sigurna da donosi ispravne odluke. Radi toga je ova Vlada, čim je formirana, uspostavila Vijeće za nacionalnu sigurnost i imenovala savjetnika za nacionalnu sigurnost<sup>4</sup>. Vijeće za nacionalnu sigurnost za istim stolom okuplja ključne ministre te vojne i obavještajne šefove. Sastaje se svaki tjedan i pokretač je kulture promjena kojima se utjecajnu strukturu stavlja u samo središte vlade kako bi bili sigurni da su naši ograničeni resursi uporabljeni tako da daju najbolji učinak.

4 Vijeće za nacionalnu sigurnost (National Security Council – NSC) teško je usporediti s Vijećem za nacionalnu sigurnost koje je ustanovljeno Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH, kao što je i Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost teško uspoređivati s hrvatskim Uredom Vijeća za nacionalnu sigurnost. Tim Uredom upravlja savjetnik za nacionalnu sigurnost (National Security Adviser – NSA) koji je ujedno tajnik Vijeća za nacionalnu sigurnost i voditelj Tajništva za sigurnost (National Security Secretariat – NSS) u vladi. Temeljem obnašanja dužnosti voditelja NSS-a, savjetnik za nacionalnu sigurnost ima nadležnosti operativnog koordiniranja rada ministarstava po pitanjima sigurnosti uključujući i informiranje o ugrozama i rizicima, koordiniranja rada obavještajne zajednice, financiranja njezinog rada, definiranja prioriteta u radu i dr. Temeljem dužnosti tajnika on je nadležan za pripremu svih podloga za rad Vijeća za nacionalnu sigurnost i njegovih pododbora (pod predsjedanjem premijera sastaju u slučaju izvanrednog stanja, ugroze, opasnosti).

Kada je riječ o nacionalnoj sigurnosti, moramo graditi što tješnje odnose između vlade, privatnog sektora i javnosti. Naravno da Vlada mora imati ključnu ulogu i mi ćemo zasigurno ispuniti svoje obveze. Međutim, svi mi imamo svoj udio u zaštiti zemlje bilo od terorista, kibernetičkog napada ili prirodnih katastrofa. Na primjer, Vlada i poslovni sektor morat će surađivati puno tješnje kako bi ojačali našu obranu od kibernetičkog napada, pripremili se za najgore tako da se ako se to dogodi možemo što brže oporaviti i nastaviti dalje. (*A Strong Britain in an Age of Uncertainty*, 2010)

Indikativna je i sljedeća konstatacija:

Sigurnost je kompliciran posao koji uključuje usklađivanje rada brojnih vladinih tijela i djelovanje na licu mjesta vojske, policije i drugih u odgovoru na neke od najvećih izazova s kojima se zemlja suočava. Međutim, komplicirane strukture nisu nužno najbolji odgovor na komplicirane izazove. Vijeće za nacionalnu sigurnost i potporne strukture<sup>5</sup> omogućit će jasnije strateške smjernice, konsolidirano razmatranje svih nacionalnih sigurnosnih rizika i prijetnji, te koordinirano odlučivanje i odgovor na prijetnje kojima smo izloženi. Oni će također reducirati mogućnost rasipnog dupliranja poslova i onemogućit će da važni sigurnosni rizici budu propušteni jer nije jasno kojem vladinom resoru pripadaju. (*A Strong Britain in an Age of Uncertainty*, 2010)

Imajući sve to u vidu, nameće se zaključak da je Hrvatska imala potrebu i formalno uspostaviti sustav čije sastavnice će svojim komplementarnim nadležnostima, obvezama, funkcijama i kompetencijama moći učinkovito realizirati sve zadaće iz okvira procesa upravljanja sigurnosnim rizicima, a u cilju očuvanja i jačanja nacionalne sigurnosti. Sve neophodne sastavnice takvog sustava već postoje i u većoj ili manjoj mjeri raspolažu potrebnim kompetencijama, a uspostavom jedinstvenog sustava zasigurno će se moći racionalnije koristiti njihovi resursi i otkloniti preklapanja ili, što je jednako važno, otkloniti mogućnost da neki sigurnosni rizici budu propušteni zbog nejasno definiranih obveza i nadležnosti u okviru fragmentiranog „sustava”.

Zakon o sustavu domovinske sigurnosti je *conditio sine qua non* kada je riječ o uspostavi tog sustava. Međutim, on je samo prvi nužan korak na putu uspostave, izgradnje i razvitka projiciranog sustava domovinske sigurnosti. Dakle, kao što sigurnost nije samo stanje, nego je

5 Odnosi se na Ured Vijeća za nacionalnu sigurnosti i na savjetnika za nacionalnu sigurnost te na NSS.

kontinuirani proces upravljanja sigurnosnim rizicima, proces je i uspostava sustava domovinske sigurnosti, njegova izgradnja i razvitak. Taj proces ima jasno definiran smjer koji proizlazi iz članka 5. Zakona o sustavu domovinske sigurnosti, kojim je definirana svrha ovoga Zakona:

1. „osigurati racionalnu i učinkovitu, koordiniranu uporabu postojećih resursa radi smanjivanja ili uklanjanja sigurnosnih rizika od važnosti za nacionalnu sigurnost”

Ova odredba odnosi se poglavito na punu primjenu principa supsidijarnosti u svim fazama aktivnosti i zadaća iz procesa upravljanja sigurnosnim rizicima. Racionalnost se osigurava postupnim angažiranjem tijela iz sustava domovinske sigurnosti po načelu „od nižeg prema višem”, te postupnim narastanjem ukupno angažiranih snaga. Pritom treba voditi računa da se angažiraju nadležna i relevantna tijela koja raspolažu potrebnim sposobnostima, čime se osigurava učinkovitost. U uvjetima kada primjena principa supsidijarnosti ne bi osigurala učinkovito smanjenje rizika od važnosti za nacionalnu sigurnost, Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti može odlučiti da se odmah angažiraju resursi iz nadležnosti više, državne razine u potpori lokalnoj ili područnoj (regionalnoj) razini samouprave.

2. „ojačati funkciju upravljanja u izvanrednim i kriznim stanjima koja su rizik za nacionalnu sigurnost, uključujući i krizna stanja upravljana na razini Organizacije Sjevernoatlantskog ugovora i/ili Europske unije”

Dosad nije bilo riječi o upravljanju u krizama (engl. *crisis management*) ili u kriznom stanju (engl. *crisis situation*), a u članku 1. ovog Zakona spominje se i „djelovanje u krizama”. Za ova razmatranja dovoljno je reći da upravljanje sigurnosnim rizicima ima za cilj ne samo umanjiti posljedice i/ili spriječiti nastanak štetnog događaja, nego i smanjiti mogućnost nastanka krize ili kriznog stanja. U britanskoj Strategiji nacionalne sigurnosti (2010) piše: „stavljamo mnogo veći naglasak na uočavanje novih rizika i rješavanje problema prije nego što dovedu do krize. Da bismo to učinili, moramo okupiti i koristiti sve instrumente nacionalne moći tako da zbroj ukupnih napora bude veći od zbroja napora njegovih sastavnih dijelova” (*A Strong Britain in an Age of Uncertainty*, 2010: 5). Međutim, ako do krize ipak dođe, ili je nedvojbeno da će kriza nastupiti ako se pravodobno ne poduzmu odgovarajuće mjere, onda je specifičan proces donošenja odluka u vezi s krizom jedan od temeljnih atributa koji karakteriziraju krizu ili krizno stanje. Prema članku 10. Zakona o sustavu domovinske sigurnosti, „Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti predlaže Vladi Republike

Hrvatske proglašenje krize, formiranje stožera za upravljanje krizom i način odgovora na krizu”. Međutim, članak ne definira uvjete i pretpostavke pod kojima će se Vladi predložiti proglašenje krize, formiranje stožera za upravljanje krizom i način odgovora na krizu, pa je očito da je potrebno regulirati i tu problematiku<sup>6</sup>. Na važnost upravljanja u kriznim stanjima ukazuje i Strategija nacionalne sigurnosti Španjolske:

Krizni menadžment sastoji se od nekoliko faza u vremenskom slijedu, počevši od ranog upozorenja do odgovora. Važno je usvojiti preventivan i anticipirajući pristup u kojem je osobito važno neprestano nadzirati, pratiti sigurnosno okruženje koje se stalno mijenja, imati obavještajne i informacijske sustave, razviti metodologiju i instrumente za analizu rizika, zaštititi se od dezinformacija te provoditi obuku iz područja upravljanja krizama. Nadalje, odgovor na krizno stanje mora uključivati odgovarajuće mehanizme participacije svih razina javne uprave i privatnog sektora. Taj odgovor mora uključivati strateške tvrtke, operatore kritične infrastrukture, istraživačke centre te civilno društvo u cjelini kako bi što više bio usmjeren na područja od posebnog interesa za nacionalnu sigurnost. (*National Security Strategy*, 2017)

Očito je da razvitku te funkcije i sposobnosti u okviru sustava domovinske sigurnosti treba posvetiti punu pozornost. To je i obveza koju je potrebno uskladiti s relevantnim NATO-ovim dokumentima (*NATO Crisis Management Process – NCMP* i *NATO Crisis Response System – NCRS*).

3. „omogućiti sustavan, usklađen razvitak sposobnosti tijela iz sustava domovinske sigurnosti”

Razvitak sposobnosti najčešće je povezan s osiguranjem potrebnih financijskih sredstava, a raspoloživa proračunska sredstva najčešće su ograničena i nedostatna za financiranje svih potreba. Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti mora osigurati mehanizme za usklađivanje prioriteta glede razvitka sposobnosti u tijelima sustava domovinske sigurnosti vodeći računa da ne dolazi do kašnjenja u razvitku sposobnosti ili do nepotrebnog preklapanja te imajući u vidu srednjoročne i dugoročne procjene nacionalnih sigurnosnih rizika s kojima će sustav biti suočen. Važno je da razvitak sposobnosti bude primjeren relevantnim sigurnosnim rizicima u odnosu na koje je potrebno poduzimati proporcionalne mjere radi njihovog smanjenja.

<sup>6</sup> Godišnjim planom rada Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti za 2019. godinu predviđena je izrada „priručnika za upravljanje u izvanrednim i kriznim stanjima” do kraja 2019.

Dobar primjer za to može biti suradnja Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva obrane u nabavi i korištenju sustava besposadnih letjelica na principu „*dual-use*”, imajući u vidu da su to skupi sustavi i da je moguća njihova učinkovitija i racionalnija uporaba ako se isti sustav koristi, na primjer, za vojne i civilne namjene, što se može uskladiti dobrim planiranjem i koordinacijom aktivnosti.

Slično tome mogu se koordinirati aktivnosti razvitka sposobnosti radarskog nadzora stanja i aktivnosti na moru koje izvršavaju različita tijela iz sustava domovinske sigurnosti u skladu sa svojim potrebama.

4. „osigurati izradu strateških dokumenata važnih za nacionalnu sigurnost, nadzor njihove provedbe i njihovo periodično ili aktualnim uvjetima sigurnosnog okruženja primjereno usklađivanje”

Ovo se osobito odnosi na redovitu periodičnu izradu i po potrebi ažuriranje strategije nacionalne sigurnosti, na periodičnu izradu procjene nacionalnih sigurnosnih rizika i njihovo rangiranje te periodično ažuriranje, ali i na izradu usklađenih srednjoročnih i dugoročnih programa razvitka i opremanja na razini sustava domovinske sigurnosti. To podrazumijeva i izradu te ažuriranje standardnih operativnih procedura upravljanja i odlučivanja u kriznim stanjima.

Primjetna je neusklađenost pojedinih zakonskih i podzakonskih akata kojima se regulira rad pojedinih tijela iz sustava domovinske sigurnosti ili određena sigurnosna problematika, pa izgradnja/razvitak sustava podrazumijeva i usklađivanje/ažuriranje postojeće regulative.

5. „osigurati jedinstvenu metodologiju praćenja rizika i prijetnji nacionalnoj sigurnosti te određivanja prioriteta u njihovu tretiranju”

To podrazumijeva i primjenu (razvitak) primjerenih metoda i alata za analizu, procjenu i vrednovanje rizika. Institut za strategijske studije Ratne škole Kopnene vojske SAD-a u Carlslileu objavio je publikaciju *How Nation-States Craft National Security Strategy Documents* (2012) autora Alana G. Stolberga s rezultatima istraživanja pristupa SAD-a, Južnoafričke Republike, Australije, Brazila i Ujedinjene Kraljevine izradi strategija nacionalne sigurnosti. Istraživanje je pokazalo da Australija<sup>7</sup> i Ujedinjena Kraljevina koriste najprikladniju metodologiju za procjenu nacionalnih sigurnosnih rizika, koja se preporuča i drugim

<sup>7</sup> Australija prednjači u teoriji i praksi upravljanja sigurnosnim rizicima, pa je i izradu norme ISO 31000 vodio australijski stručnjak Julian Talbot, koautor knjige *Security Risk Management Body of Knowledge* (2008).

državama. To je sposobnost koju treba razviti u okviru sustava domovinske sigurnosti, a veliki doprinos tome treba očekivati od znanstvene i akademske zajednice<sup>8</sup>.

6. „osigurati usklađenu provedbu propisa kojima se određuju mjere i postupci sigurnosne zaštite od važnosti za nacionalnu sigurnost, a osobito zaštite kritičnih infrastrukture”

Zakonom o kritičnim infrastrukturama preuzete su u hrvatsko zakonodavstvo odrednice Direktive Vijeća 2008/114/EZ o utvrđivanju i označivanju europske kritične infrastrukture i procjeni potrebe poboljšanja njezine zaštite<sup>9</sup>, koje se najvećim dijelom odnose na procjenu potrebe poboljšanja zaštite kritične infrastrukture od svih oblika prijetnji i ugroza. Kritična infrastruktura je važna za normalno funkcioniranje društva i države u cjelini, za očuvanje načina života građana, pa je atraktivan cilj terorističkih napada u cyber i u fizičkoj domeni, a izložena je i rizicima od elementarnih nepogoda i katastrofa, uključujući i tehnološke katastrofe. Njezina zaštita i osiguranje kontinuiteta poslovanja / isporuke usluga od posebne je važnosti, a upravljanje sigurnosnim rizicima je kompleksna zadaća koju vlasnici/upravitelji kritičnih infrastrukture ne mogu u potpunosti realizirati bez potpore drugih sastavnica sustava domovinske sigurnosti. U tom kontekstu i sigurnosne strukture vlasnika/upravitelja kritičnih infrastrukture u funkcionalnom smislu predstavljaju element sustava domovinske sigurnosti.

Nadalje, potrebno je izraditi jedinstvene kriterije za definiranje kritične infrastrukture važne za nacionalnu sigurnost i osigurati provedbu propisa koji se odnose na zaštitu kritične infrastrukture. U vezi s tim potrebno je redefinirati i ojačati ulogu središnjeg tijela državne uprave u čijem su djelokrugu poslovi zaštite i spašavanja kako bi mu se omogućila puna provedba odredbi Zakona o kritičnim infrastrukturama.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Važan angažman akademske zajednice na tom planu ostvaruje se kroz projekt smanjenja rizika od katastrofa (SROK), koji je uspješno vodila Državna uprava za zaštitu i spašavanje uz sudjelovanje brojnih središnjih tijela državne uprave i drugih državnih tijela.

<sup>9</sup> Direktiva Vijeća 2008/114/EZ od 8. prosinca 2008. o utvrđivanju i označivanju europske kritične infrastrukture i procjeni potrebe poboljšanja njezine zaštite.

<sup>10</sup> U vrijeme donošenja Zakona o kritičnim infrastrukturama i Zakona o sustavu domovinske sigurnosti to središnje tijelo bila je Državna uprava za zaštitu i spašavanje.

Da na stvaranju normativnog okvira za zaštitu kritične infrastrukture u skladu s Direktivom 2008/114/EZ nije dovoljno učinjeno konstatiraju i autori knjige *Kritična infrastruktura*:

Hrvatska je uspostavila normativni okvir sukladno Direktivi, postavila arhitekturu sustava i odabrala sigurnosne koordinate u nadležnim središnjim tijelima državne uprave te godinama ulagala napore u utvrđivanje nacionalne kritične infrastrukture, edukaciju sigurnosnih koordinatora, održala sastanke sa Slovenijom i Mađarskom u vezi utvrđivanja europskih kritičnih infrastrukture i provela projekt RE-CIPE 2015, koji je financirala Europska unija u cilju daljnjeg razvoja započetih aktivnosti izgradnje sustava. No budući da ništa od tih nastojanja nije dalo konkretne rezultate, nakon nekoliko godina došlo je do potpunog „umrtvljivanja” procesa. (Mikac, Cesarec i Larkin 2018)

U 4. zaključku četvrtog poglavlja, u kojem se analizira razvoj sustava zaštite kritične infrastrukture u Hrvatskoj, Mikac, Cesarec i Larkin konstatiraju sljedeće:

Budući da je zaštita kritične infrastrukture odgovornost i obveza čitavog društva, na nivou države potreban je konsenzus u vidu nacionalnog programa za zaštitu kritične infrastrukture, što je teško ostvariti bez političke podrške koja bi osigurala razvoj i napredak procesa. SNS (73/2017) i ZoSUDOS (NN 108/2017) zaštitu kritične infrastrukture prepoznaju kao jedan od strateških ciljeva Hrvatske. Navedenim se povećava i mogućnost uspostave daleko kvalitetnijeg sustava od onog za kakav smo pretpostavku imali da bi se mogao uspostaviti. (Mikac, Cesarec i Larkin 2018: 143)

7. „omogućiti primjeren doprinos javnog i privatnog sektora te civilnog društva u zaštiti i jačanju nacionalne sigurnosti na svim razinama države i društva”

Zakon o sustavu domovinske sigurnosti ne definira krutu i zatvorenu strukturu sustava domovinske sigurnosti. On omogućava da se u provedbi aktivnosti i zadaća sustava angažiraju svi subjekti društva i države, pravne i fizičke osobe koje raspolažu potrebnim resursima i sposobnostima. Zakon ne definira modalitete njihovog angažiranja, već obvezuje Vladu da donese uredbu kojom će se definirati kriteriji i uvjeti angažiranja. To se odnosi na sve aktivnosti i zadaće koje je potrebno realizirati u okviru procesa upravljanja sigurnosnim rizicima, a za koje u određenim uvjetima tijela iz sustava domovinske sigurnosti nemaju dostatne resurse i sposobnosti ili uopće ne raspolažu takvim sposobnostima.

U vezi s ovim ciljem važno je ukazati na potrebu razvitka sigurnosne kulture koja će pridonijeti jačanju svijesti o kolektivnoj odgovornosti za očuvanje sigurnosti jer sigurnost nije samo pravo, nego je i obveza svih subjekata društva i države. U vezi s tim prikladno je citirati Strategiju nacionalne sigurnosti Španjolske:

Španjolska ima visoke sigurnosne standarde jer je država u potpunosti i odlučno opredijeljena za politiku koja je u prvom redu usmjerena na dobrobit građana. Međutim, izloženost promjenljivim prijetnjama i izazovima je neizbježna; rizik postoji u svemu pa sigurnosni naporu moraju biti stalni i neprekidni. Prioritet je nacionalnu sigurnosnu politiku učiniti što bližom društvu u cjelini jer danas nitko nije pasivni subjekt sigurnosti. Društvo koje je svjesno sigurnosnih prijetnji i izazova bolje je pripremljeno i sposobnije je nadići svaku krizu s kojom bi se moglo suočiti. Osviješteno društvo je sigurnije, snažnije i otpornije. To znači da je sudjelovanje građana jedan od stupova koji podupiru istinsku učinkovitost takve javne politike. (*National Security Strategy*, 2017)

### 1.3. Aktualno stanje i potreba daljnjeg razvitka sustava domovinske sigurnosti

Nacionalna sigurnost i sigurnost uopće postaju središnje pitanje razvitka demokratskih društava koja su zbog svoje otvorenosti i transparentnosti sve više izložena prijetnjama, a svojim brzim razvitkom pridonose sve većoj ranjivosti zbog različitih prijetnji i ugroza. Četvrta industrijska revolucija i digitalizacija u svim područjima, funkcijama i procesima dovode do radikalnih promjena u svim sferama društva i teško je predvidjeti kako će one utjecati i uvjetovati proces razvitka sustava domovinske sigurnosti. Međutim, sigurno je da taj proces podrazumijeva ostvarivanje ciljeva iz članka 5. Zakona o sustavu domovinske sigurnosti.

Glavnu zadaću u ostvarivanju tih ciljeva ima Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti, ustanovljena člankom 9. stavkom 1. toga Zakona kao „međuresorno tijelo nadležno za usklađivanje i koordiniranje rada sustava domovinske sigurnosti”, što implicite podrazumijeva i primjereni, s promjenama okruženja usklađeni razvitak tog sustava. Člankom 2. Zakona o sustavu domovinske sigurnosti je određeno da se njime „ne mijenjaju nadležnosti tijela iz sustava domovinske sigurnosti

koje proizlaze iz zakona kojima su ta tijela osnovana, kao i nadležnosti koje proizlaze iz drugih zakona i podzakonskih akata”.

Naime, sva tijela iz sustava domovinske sigurnosti imaju definirane nadležnosti i raspolazu potrebnim resursima. Njihovo funkcioniranje u sustavu zasigurno će trebati dodatno regulirati jer to nije eksplicite definirano Zakonom o sustavu domovinske sigurnosti. Naime, prilikom donošenja ovog Zakona zaključeno je da nagle promjene nisu poželjne kako ne bi uzrokovale nestabilnosti unutar sustava čija izgradnja mora biti postupna, sustavna i kontinuirana.

Za ilustraciju opravdanosti ove tvrdnje mogu poslužiti Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH (2006) i Zakon o sustavu civilne zaštite (2018).<sup>11</sup> Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu nominalno i formalno je definiran sigurnosno-obavještajni sustav. Zakonom su definirane sve sastavnice toga sustava čije se temeljne zadaće u okviru procesa upravljanja sigurnosnim rizicima odnose u prvom redu na aktivnosti istraživanja sigurnosnih prijetnji (obavještajno djelovanje) i sigurnosne zaštite. U Zakonu je i Vijeće za nacionalnu sigurnost, čije zadaće i nadležnosti prelaze okvire sigurnosno-obavještajnog sustava. To na neki način stvara dojam da je sigurnosno-obavještajni sustav sustav nacionalne sigurnosti, a on je „samo” jedna od sastavnica formalno nepostojećeg sustava nacionalne sigurnosti. Nadležnosti upravljanja tijelima iz ovog sustava su vrlo složene, a i različite organizacijske promjene do kojih je unutar sustava došlo s vremenom zahtijevaju inoviranje zakona. Kao primjer važnih promjena koje će imati šire implikacije je usvajanje Zakona o kibernetičkoj sigurnosti operatora ključnih usluga i davatelja digitalnih usluga (2018).

Zakonom o sustavu civilne zaštite (2018) uređuje se sustav i djelovanje civilne zaštite kao „sustav organiziranja sudionika, operativnih snaga i građana za ostvarivanje zaštite i spašavanja ljudi, životinja, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama i otklanjanja posljedica terorizma i ratnih razaranja”. U članku 1. stavku 3. kaže se da je civilna zaštita „od javnog interesa za Republiku Hrvatsku i za sigurnost Republike Hrvatske”. Temeljne zadaće civilne zaštite u okviru procesa upravljanja sigurnosnim rizicima spadaju ponajprije u aktivnosti odgovora na štetni događaj, ali i u aktivnosti preventivne

<sup>11</sup> Za ilustraciju su izabrana ova dva sustava jer jedan, pojednostavljeno rečeno, svoje mjesto ima „na početku” procesa upravljanja sigurnosnim rizicima (istraživanje prijetnji), dok je drugi prije svega uključen u aktivnosti „na kraju” tog procesa (odgovor na realizirani štetni događaj).

sigurnosne zaštite, te u aktivnosti procjene i analize rizika koje generiraju prirodne i/ili tehničko-tehnološke katastrofe. Upravljanje tijelima iz ovoga sustava i cjelokupnim sustavom je vrlo složeno jer neke nadležnosti upravljanja slijede stručnu uspravnicu, a neke su u skladu s principom supsidijarnosti (od lokalne samouprave, preko područne/regionalne samouprave do državne razine).

Već ova dva primjera, bez navođenja drugih sastavnica sustava domovinske sigurnosti (npr. Oružane snage, policija, Državno odvjetništvo, USKOK, carina, diplomacija, financijska policija, različite agencije, instituti i inspekcije, industrija privatne sigurnosti i dr.), ukazuju na činjenicu da je to kompleksni sustav čije sastavnice imaju različit status glede ustrojbene, organizacijske ili neke druge pripadnosti, ali u funkciji izvršavanja zadaća iz okvira procesa upravljanja sigurnosnim rizicima one jesu ili mogu biti funkcionalni dio „sustava” nacionalne sigurnosti, te njihov status u okviru sustava domovinske sigurnosti treba i nominalno i formalno urediti. Uspostava takvog sustava domovinske sigurnosti podrazumijeva preciznu legislativu, osobito u pitanjima nadležnosti upravljanja sustavom i pojedinim sastavnicama, te jasno definiranje odnosa između pojedinih sastavnica. Posebno se to odnosi na upravljanje u izvanrednim kriznim stanjima kada se u neizvjesnim uvjetima odluke moraju brzo donositi.

Nedvojbeno je da u okviru domovinske sigurnosti postoje određena ograničenja i slabosti, da domovinska sigurnost još uvijek ne funkcionira kao sustav u svim aspektima, iako su rezultati uspostave sustava primjetni i važni: jača svijest o važnosti sigurnosti kao i motivacija većine subjekata da pridonesu jačanju sigurnosti. Teško je zaključiti što je najviše pridonijelo takvom stanju bez temeljitog istraživanja koje bi uključilo i anketiranje sudionika pojedinih aktivnosti. Osobito se to odnosi na aktivnosti poduzimane radi smanjenja rizika uzrokovanih vremenskim nepogodama 2018. godine, kao što su bile velike snježne padaline u gorskim dijelovima Hrvatske te nakon toga porast rizika od poplava, a zatim i na pripreme za protupožarnu sezonu. Naime, te aktivnosti su pokazale da se dobrom organizacijom, pravodobnom reakcijom, uključivanjem svih relevantnih subjekata i njihovim usklađenim djelovanjem mogu otkloniti ili značajno umanjiti posljedice štetnih događaja, bilo one stvarno uzrokovane prirodnim nepogodama, bilo one koje su mogle nastati da nije bilo preventivnog djelovanja.

Može se zaključiti da je donošenje Strategije nacionalne sigurnosti i Zakona o sustavu domovinske sigurnosti, te uključivanje najšire javnosti u raspravu prilikom njihovog donošenja, utjecalo na jačanje svijesti

i motivacije subjekata iz sustava domovinske sigurnosti. Također, u odnosu na najširu javnost ostvarena je intenzivna i dobra komunikacija o važnosti sigurnosti i dokumenata koji se odnose na nacionalnu sigurnost, pa je problematika nacionalne sigurnosti na određen način „demistificirana” i približena brojnim društvenim subjektima koji žele biti subjekti sustava domovinske sigurnosti.

Jačanju motivacije nedvojbeno je pridonijelo i to što izraz „sustav domovinske sigurnosti” ukazuje na želju i namjeru da svi relevantni domovinski resursi pridonose jačanju nacionalne sigurnosti, pa ga ne treba poistovjećivati sa značenjem domovinske sigurnosti na primjer u SAD-u. On na neki način naglašava kontinuitet uvažavanja dobrih iskustava iz Domovinskog rata, u kojem je uključivanje i sinergijsko djelovanje svih sastavnica društva i države omogućilo obranu od vojne agresije, oslobađanje okupiranih teritorija i uspostavu slobodne i nezavisne Hrvatske. Slijedom takvih iskustava sustav domovinske sigurnosti mora omogućiti opstojnost i svakovršni razvitak građana i države skrbeći za nacionalnu sigurnost. Naziv i formalno ukazuje na potrebu kvalitativne transformacije postojećeg „sustava” nacionalne sigurnosti u sustav domovinske sigurnosti.

Izgradnja takvog sustava je kompleksna i trajna zadaća. Sukladno članku 9. stavku 2. Zakona o sustavu domovinske sigurnosti „Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti pokreće inicijative i izrađuje planove potrebne radi ostvarivanja ciljeva iz članka 5. ovoga Zakona”. Bez ostvarivanja tih ciljeva sustav domovinske sigurnosti nije u potpunosti uspostavljen niti će u potpunosti optimalno funkcionirati.

Temeljem odluke Vlade pokrenute su 2018. godine aktivnosti na planu reorganizacije sustava civilne zaštite. Naime, uočene su određene slabosti u organizaciji toga sustava, osobito zbog toga što Državna uprava za zaštitu i spašavanje (DUZS), u čijoj nadležnosti je bila civilna zaštita, nije uspjela na optimalan način organizirati funkcioniranje toga sustava.

Slabosti su se, zaključeno je, manifestirale naročito zbog sljedećih razloga:

- položaj DUZS-a u odnosu na druga središnja tijela državne uprave, osobito u odnosu na ministarstva, a u vezi sa sveobuhvatnom procjenom nacionalnih sigurnosnih rizika i jačanjem zaštite nacionalnih kritičnih infrastruktura, gdje je prema Zakonu o kritičnim infrastrukturama DUZS imao vrlo važne zadaće, a teško ostvarive nadležnosti zbog relativno „niskog” pozicioniranja u odnosu na druga središnja tijela državne uprave

- pozicioniranje područnih ureda DUZS-a koji su kao ustrojbene cjeline DUZS-a dislocirani u županije i u Grad Zagreb i zaduženi u prvom redu za poslove civilne zaštite, a nisu ni osposobljeni ni postojećim propisima jasno predviđeni za potporu stožerima civilne zaštite jedinica područne i lokalne samouprave, pa njihova uloga u odgovoru na štetne događaje (velike nesreće, katastrofe i elementarne nepogode) i u stručnoj potpori tijelima lokalne i područne/regionalne samouprave nije optimalno i jasno definirana.

Godišnjim planom rada Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti za 2018. godinu predviđeno je ustrojavanje stručnog tima čija je zadaća bila „redefiniranje mjesta i uloge Državne uprave za zaštitu i spašavanje u okviru sustava domovinske sigurnosti”. Uz sudjelovanje predstavnika brojnih tijela iz sustava domovinske sigurnosti, naročito onih čiji su čelnici članovi Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti, tim je zaključio da ulogu DUZS-a treba ojačati, podignuti DUZS na višu razinu u hijerarhiji središnjih tijela državne uprave, a područne urede staviti u nadležnost područne/regionalne samouprave.

Odlukom Vlade iz kolovoza 2018. ukinuta je Državna uprava za zaštitu i spašavanje, njezine funkcije dodijeljene su Ministarstvu unutarnjih poslova, a kao rok za početak funkcioniranja u skladu s tom Uredbom određen je 1. siječnja 2019. Ovakvo rješenje nije novost u državama Europske unije, jer slično rješenje postoji u Nizozemskoj. Naime, u Nizozemskoj postoji nacionalni koordinator za sigurnost i protuterorizam u sklopu Ministarstva sigurnosti i pravosuđa, čije su glavne zadaće zaštita kritične infrastrukture, odgovori na posljedice velikih nesreća i katastrofa te operativna potpora upravljanju u izvanrednim i kriznim stanjima. U njegovoj stručnoj nadležnosti je civilna zaštita, uključujući i vatrogastvo. U nadležnosti Ministarstva sigurnosti i pravosuđa su i Nacionalno krizno središte, Nacionalni situacijski centar i policija.

Elementi ideje za primjenu rješenja sličnog nizozemskom sadržani su i u odluci o pripajanju DUZS-a i njegovih funkcija u vezi civilne zaštite i upravljanja u kriznim stanjima Ministarstvu unutarnjih poslova. Takvo rješenje nudi mogućnost organizacijskog jačanja funkcije upravljanja u kriznim stanjima, koja je također detektirana kao slabo razvijena unutar sustava domovinske sigurnosti i na razini države općenito. Na potrebu uspostave i jačanja te funkcije ukazuje se u 2. točki 5. članka, te u 10. članku Zakona o sustavu domovinske sigurnosti, čije odredbe je potrebno operacionalizirati

sukladno pozicioniranju i nadležnostima tijela za civilnu zaštitu u okviru MUP-a.<sup>12</sup>

Jedan od važnih smjerova u razvitku sustava domovinske sigurnosti je i jačanje javno-privatnog partnerstva. Dobar primjer bilo bi snažnije participiranje industrije privatne sigurnosti u sigurnosnoj zaštiti kritične infrastrukture. Ne misli se tu samo na zadaće tjelesne zaštite, nego i na uključivanje subjekata iz industrije privatne sigurnosti u aktivnosti povezane s jačanjem kibernetičke sigurnosti operatora ključnih usluga. Te aktivnosti proizlaze iz Zakona o kibernetičkoj sigurnosti operatora ključnih usluga i davatelja digitalnih usluga (2018), ali i drugih subjekata iz javnog i privatnog sektora koji će se sve više suočavati s potrebom zaštite od prijetnji u kibernetičkom prostoru. To će zahtijevati dodatni tehnološki i kadrovski razvitak subjekata iz industrije privatne sigurnosti, odnosno razvitak novih, sada nedostatnih, sposobnosti.

Daljnji razvitak sustava domovinske sigurnosti nametnut će potrebu izmjena i dopuna nekih zakonskih rješenja, što će zahtijevati aktivno uključivanje Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti u usmjerenje i koordiniranje toga procesa sa svih aspekata, a ne samo s aspekta usklađivanja postojećih zakonskih rješenja.

## Zaključak poglavlja

U uvodnom dijelu poglavlja dan je kratak osvrt na to kako je pokrenuta inicijativa za uspostavu sustava domovinske sigurnosti. Na to je najviše utjecala promjena paradigme sigurnosti koja u svoje središte stavlja dobrobit ljudi i očuvanje načina života, a to je snažno uvjetovano integritetom, dostupnošću i raspoloživošću nacionalne infrastrukture. Upravljanje sigurnošću nacionalne kritične infrastrukture zahtijeva usklađeno angažiranje svih raspoloživih relevantnih resursa države i društva, ali i međunarodnu suradnju kako bi se sigurnosni rizici povezani sa svim oblicima prijetnji i ugroza sveli na prihvatljivu razinu.

U drugom dijelu poglavlja ukazuje se na potrebu da procjena sigurnosnih rizika bude polazište za razvoj potrebnih sposobnosti u okviru sustava domovinske sigurnosti. Navodi se primjer identificiranih i

<sup>12</sup> U vrijeme pisanja ovoga rada nije bilo poznato kako će nadležnosti i funkcije te obveze i zadaće ukinutog DUZS-a i operativnih snaga sustava civilne zaštite biti organizacijski i ustrojbeno inkorporirane u Ministarstvo unutarnjih poslova.

rangiranih sigurnosnih rizika u strategijama nacionalne sigurnosti Velike Britanije iz 2010. i 2015. godine da bi se ukazalo na potrebu periodične procjene nacionalnih sigurnosnih rizika. Britanski primjer je izabran zbog toga što se britanska metodologija procjene nacionalnih sigurnosnih rizika ističe kao primjer dobre i široko primjenljive metodologije (Stolberg 2012). Navedeno je dvanaest skupina rizika prema prijetnjama ili ugrozama s kojima su povezani, a koji mogu biti relevantni za Hrvatsku. Na primjeru tih skupina rizika željelo se pokazati koja sve tijela s međusobno komplementarnim sposobnostima mogu biti angažirana u tretiranju rizika.

U trećem dijelu poglavlja ukazuje se na potrebu sustavnog upravljanja sigurnosnim rizicima, u kojem tijela iz sustava neće biti ekskluzivno orijentirana na određene prijetnje ili ugroze, nego će u upravljanju sigurnosnim rizicima povezanim s određenim prijetnjama sudjelovati brojna tijela ovisno o raspoloživim sposobnostima i fazama procesa upravljanja rizicima u kojima te sposobnosti mogu biti optimalno, racionalno i učinkovito iskorištene. Takav sustav uspostavlja se Zakonom o sustavu domovinske sigurnosti, koji je samo prvi korak u uspostavi, a projekcija daljnjeg razvoja sustava daje se kroz analizu odredbi iz članka 5. Zakona.

U četvrtom dijelu ukazuje se na već primjetne koristi od uspostavljanja sustava domovinske sigurnosti, te se daju naznake mogućih novih rješenja za ustroj i funkcije upravljanja u kriznim stanjima. Kao mogućí smjer razvoja i jačanja civilne zaštite te upravljanja u izvanrednim i kriznim stanjima navodi se primjer Nizozemske. Iako se to rješenje ne može bez odgovarajućih prilagodbi implementirati u sustav domovinske sigurnosti i upravljanje u kriznim stanjima, promjene pokrenute ukidanjem DUZS-a otvaraju mogućnost da se nizozemska iskustva iskoriste radi jačanja i operacionalizacije funkcije upravljanja u izvanrednim i kriznim stanjima u okviru sustava domovinske sigurnosti.

## Literatura

- Critical National Infrastructure. CPNI. [www.cpni.gov.uk/critical-national-infrastructure-o](http://www.cpni.gov.uk/critical-national-infrastructure-o) (pristupljeno 3. siječnja 2019.).
- Kazneni zakon. *Narodne novine* 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018. <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon> (pristupljeno 2. studenog 2018.).



- Mangenheimer, Heinz. 2003. *Sicherheitspolitik in Theorie und praxis: strategische fallbeispiele*. Wien: Landesverteidigungsakademie, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik. Studien und Berichte 4/2003.
- Mikac, Robert; Cesarec, Ivana; Larkin, Rick. 2018. *Kritična infrastruktura: platforma uspješnog razvoja sigurnosti nacija*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- National Security Strategy 2017. Presidencia del Gobierno. [https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/2017\\_Spanish\\_National\\_Security\\_Strategy\\_o.pdf](https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/2017_Spanish_National_Security_Strategy_o.pdf) (pristupljeno 12. listopada 2018.).
- National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom. HM Government. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/555607/2015\\_Strategic\\_Defence\\_and\\_Security\\_Review.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf) (pristupljeno 3. studenog 2018.).
- Stolberg, G. Alan. 2012. How Nation-States Craft National Security Strategy Documents. U.S. Army War College, Strategic Studies Institute. <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/2201.pdf>.
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. 2017. *Narodne novine* 73/2017. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_73\\_1772.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html) (pristupljeno 24. rujna 2018.).
- Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije – oblikovanje europskog modela sigurnosti (Internal security strategy for the European Union – Towards a European security model). 2010. <https://www.consilium.europa.eu/media/30753/qc3010313enc.pdf>.
- A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. 2010. HM Government. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf) (pristupljeno 6. studenog 2018.).
- Zakon o kibernetičkoj sigurnosti operatora ključnih usluga i davatelja digitalnih usluga. 2018. *Narodne novine* 64/2018. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018\\_07\\_64\\_1305.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_07_64_1305.html) (pristupljeno 21. siječnja 2019.).
- Zakon o kritičnim infrastrukturama. *Narodne novine* 56/2013. <https://www.zakon.hr/z/591/Zakon-o-kriti%C4%8Dnim-infrastrukturama> (pristupljeno 2. listopada 2018.).
- Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske. 2006. *Narodne novine* 79/2006. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006\\_07\\_79\\_1912.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_07_79_1912.html) (pristupljeno 3. prosinca 2018.).
- Zakon o sustavu civilne zaštite. 2018. *Narodne novine* 82/2015, 118/2018. <https://www.zakon.hr/z/809/Zakon-o-sustavu-civilne-za%C5%A1tite> (pristupljeno 12. veljače 2019.).
- Zakon o sustavu domovinske sigurnosti. *Narodne novine* 108/2017. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_11\\_108\\_2489.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_11_108_2489.html) (pristupljeno 23. rujna 2018.).

## 2. Integrirano upravljanje državnom granicom

dr. sc. FILIP DRAGOVIĆ

Institut za sigurnosne politike, predsjednik

Međunarodno kretanje ljudi, roba i kapitala u posljednjih nekoliko desetljeća postalo je važno pitanje sigurnosnih politika na nacionalnoj, ali i na globalnoj razini. Uvedene su znatne restrikcije i uvjeti za prelazak granica, osnažen je pravni okvir, povećano je korištenje najsofisticiranije tehničke opreme i informacijskih sustava te je međunarodna suradnja na ovom području, prvenstveno policijska, podignuta ta potpuno novu razinu. Ovaj proces se odvijao uglavnom u visokorazvijenim državama (Kanada, SAD, europske države i Australija) koje su počele promatrati upravljanje granicom kao ključni element u osiguranju cjelokupne unutarnje sigurnosti. Učinkovita kontrola granica je postala i dio globalnog sigurnosnog sektora kroz suzbijanje raznih oblika međunarodnog krijumčarenja organiziranih kriminalnih skupina koje su koristile propuste u čuvanju granica. U obavljanju poslova kontrole granice razvijene države danas koriste tehnologije i informacijske sustave koji su donekadno promatrani kao znanstvena fantastika (prepoznavanje lica i zjenice oka, dronovi, videonadzor graničnog područja). Na tom tragu je bila i migracijska politika razvijenih zemalja koje su još 1990-ih uvele restriktivne mjere za ulazak i boravak te su počele ograničavati legalne migracije i useljavanje i povezivati pitanja migracija s nacionalnom sigurnosti (Dragović 2018). Dinamika globalizacije i porast novih sigurnosnih prijetnji zahtijevaju nove načine upravljanja graničnom sigurnosti koristeći mogućnosti iz konteksta slobodnog globalnog tržišta, dok istovremeno treba zaštititi teritorijalni i kulturni integritet, sigurnost građana i političku stabilnost države (Caparini i Marenin 2006).

Europska unija, a samim tim i Hrvatska, posljednjih desetljeća se na vanjskim granicama suočava s velikim sigurnosnim izazovima koji su se prvenstveno očitovali u velikom broju osoba koje dolaskom na područje Europske unije žele poboljšati način života. Budući da nije bilo zakonitog načina za to, tj. zakonitih migracija, njihovi dolasci su se pretvorili u nezakonite prelaske državnih granica, tj. nezakonitu migraciju koja je usko povezana s krijumčarenjem osoba i trgovinom ljudima. Danas je posve jasno da svi oblici prekograničnog kriminala donose veliku društvenu opasnost uslijed čega je dijelom ugrožen cjelokupni sustav sigurnosti jer su za ovaj problem vezani razni oblici više ili manje društveno opasnih kažnjivih radnji, od manjih prekršaja do teških kaznenih djela imigranata, ali i moćnih zločinačkih organizacija. Ujedno sve veći prioritet postaje zaštita tržišta i života stanovništva učinkovitom kontrolom bilja, životinja i prehrambenih namirnica u prometu preko granice. Kontrola vanjskih granica Europske unije uređena je na jedinstven način Zakonikom o schengenskim granicama<sup>1</sup> koji je utvrdio jasnu proceduru i obveze svih nadležnih tijela na nacionalnoj razini s ciljem jednoobrazne kontrole vanjskih granica. U cilju objedinjavanja svih izmjena Zakonika donesena je Uredba (EU) 2016/399<sup>2</sup> koja je kodificirala izmjene i prethodne akte stavila izvan snage.

Hrvatska kao članica Europske unije mora štiti vanjske granice Europske unije i vlastitu unutarnju sigurnost, ali i poštovati sve odredbe međunarodnog prava koje se tiču zaštite izbjeglica, posebno ranjivih skupina. Budući se Hrvatska nalazi na jednoj od ruta kretanja s istoka prema zapadu, izložena je raznim sigurnosnim rizicima među kojima se ističu nezakonite migracije, krijumčarenje droga, krijumčarenje i trgovina ljudima, krijumčarenje oružja i vojne opreme, širenje oružja za masovno uništavanje te sredstava i tehnologija dvojne namjene. Sve to, ali i postignuti rezultati hrvatske policije ukazuju na to da međunarodne organizirane kriminalne skupine sve više koriste hrvatski teritorij za svoje aktivnosti u tranzitu ili kao zemlju odredišta, posebno u

- 1 Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama). Zakonik je stupio na snagu 13. listopada 2006., dopunjavao je u nekoliko navrata.
- 2 Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (kodifikacija).

slučajevima krijumčarenja ljudi. Tako je 2017. zabilježeno 365 kaznenih djela krijumčarenja ljudi, dok ih je 2018. zabilježeno 619, te se taj trend nastavio i 2019. godine odnosno u prva četiri mjeseca u usporedbi s 2018. zabilježen je porast od 80 posto (314/565)<sup>3</sup>.

EU je kao jedan od odgovora na ove sigurnosne ugroze predvidjela model integriranog upravljanja granicama koji ima za cilj održanje i poboljšanje sigurnosti granica, ali i unutarnje sigurnosti. Integrirano upravljanje granicama je zajedničko djelovanje svih uključenih agencija s ciljem optimalnog i učinkovitog korištenja svih raspoloživih resursa. Neovisno o učinjenim naporima, ovaj model je na samom početku iako su državne članice provodile pojedina parcijalna rješenja, a njegova uspostava je trenutno definirana najsnažnijim pravnim aktom Europske unije – Uredbom (EU) 2016/1624 o europskoj graničnoj i obalnoj straži<sup>4</sup>, te ostaje za vidjeti način njegove implementacije u svim državama članicama na nacionalnoj kao i na europskoj razini.

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (2017) jasno određuje potrebu daljnjeg razvijanja sposobnosti integriranog upravljanja državnom granicom kao uspostavljenog modela postupanja granične policije i svih drugih državnih tijela koja obavljaju poslove na državnoj granici. Ujedno u posljednje vrijeme sigurnost granica i prijetnje povezane s kontrolom državnih granica ponovno postaju jedno od prioritetnih područja unutarnje i vanjske sigurnosti europskih i drugih razvijenih država (Junker, 2014).

Kriminal je odavno globalna pojava ili prijetnja koja nastoji izbjeći otkrivanje na državnim granicama, te transnacionalni organizirani

- 3 Statistika MUP-a RH, <https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/statistika-228/statistika-mup-a-i-bilteni-o-sigurnosti-cestovnog-prometa/283233> (pristupljeno 20. rujna 2019.).
- 4 „Cilj je politike Unije u području upravljanja vanjskim granicama razvoj i provedba europskog integriranog upravljanja granicama na nacionalnoj razini i razini Unije, što je nužna posljedica slobodnog kretanja osoba unutar Unije i temeljna sastavnica područja slobode, sigurnosti i pravde. Europsko integrirano upravljanje granicama ključno je za unaprjeđenje upravljanja migracijama. Cilj je učinkovito upravljati prelaskom vanjskih granica te rješavati izazove povezane s migracijama i moguće buduće prijetnje na tim granicama, pri čemu se daje doprinos borbi protiv teških kaznenih djela s prekograničnim obilježjem i osigurava visoka razina unutarnje sigurnosti u Uniji. Istodobno je nužno postupati uz puno poštovanje temeljnih prava i na način kojim se štiti slobodno kretanje osoba u Uniji” (Uredba 2016/1624).

kriminal djeluje na nekoliko područja krijumčarenja preko državnih granica (droga, ljudi, oružje i eksploziv, razne vrste robe). Naravno, korupcija predstavlja permanentnu opasnost povezanu s činjenjem svih kaznenih djela, a ovdje je posebno osjetljiva jer se podmićuju javne službe kako bi dopustile nezakonit ulazak u zemlju i unos zabranjenih roba. Prema nekim novijim istraživanjima, procijenjeni prihodi transnacionalnog kriminala kreću se na godišnjoj razini od 1,6 do 2,2 bilijuna američkih dolara, od čega se najveći dio ostvaruje krijumčarenjem droge i raznim oblicima krivotvorenja, a potom trgovinom ljudima (oko 150 milijardi dolara) (Global Financial Integrity, 2017).

Nadalje, politička i ekonomska nesigurnost, ratna zbivanja i klimatske promjene uz ostale sigurnosne poremećaje uzrokuju povećanje migracijskih kretanja koja u pravilu nisu kontrolirana i sve više predstavljaju masovna iseljavanja s određenih područja i naseljavanje određenih područja. Posljednjih godina na globalnoj razini neprestano raste broj migranata, raseljenih osoba, izbjeglica i drugih kategorija. Trenutno je širom svijeta raseljeno 68,5 milijuna osoba od čega je samo 2017. broj porastao za 16,2 milijuna, dok oko tri milijuna osoba čeka rješavanje statusa azila (UNHCR, 2017), ali je potrebno ukazati na ograničenja prikupljenih podataka zbog neujednačenosti i razlika u definicijama. Pitanja vezana uz migracije i izbjeglice, koja u pravilu nisu bila vezana uz sigurnost, niz godina su glavna tema sastanaka šefova vlada te ministara vanjskih, unutarnjih i obrambenih poslova (Weiner, 1993), a zaštita granica u kontekstu ostvarivanja nacionalne sigurnosti danas poprima novu dimenziju koja postaje i važno političko pitanje. Ovo potvrđuju posljednja istraživanja Europske komisije o stavovima europskih građana o sigurnosti, prema kojima su pitanja vezana za granice (nezakonite migracije, terorizam, organizirani kriminal) rangirana kao velika prijetnja sigurnosti građana i Europske unije u cjelini. EU barometar iz 2017. ukazuje na to da Europsku uniju sve manje njezinih građana percipira kao sigurnu za život (2011. godine 81% građana, a 2017. 68%) (*Europeans' attitudes towards security*, 2017).

Evidentno je da treba pronaći nova učinkovita i prihvatljiva rješenja za sigurnost granica, a integrirano upravljanje granicama jedno je od posljednjih rješenja koje je stvoreno na području Europske unije, ali se ono razvija godinama. Kvaliteta kontrole vanjskih granica EU-a bit će odlučujuća za zadržavanje visokog stupnja unutarnje sigurnosti (Vitorino, 2002) te se suradnja europskih i nacionalnih agencija mora podići na višu razinu operativnosti i interoperabilnosti.

## 2.1. Strateški i normativni okvir

Schengenski sporazum (1985), Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma (1990) i Ugovor iz Amsterdama<sup>5</sup> (1997) podigli su kontrolu europskih granica na nadnacionalnu razinu te su uspostavili zajednički europski pravni okvir (opširnije u: Dragović, 2018) koji je tada bio smatran dobrim odgovorom na sigurnosne prijetnje i izazove. Neovisno o postignutom, schengenska suradnja na području sigurnosti predstavlja jedno od najvećih postignuća Europske unije u kontekstu europskih integracija. Tadašnjom izmjenom Ugovora o Europskoj uniji, članka B, jedan od postavljenih ciljeva bio je očuvanje i razvijanje Unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala. Nadalje, izmjenama ugovorâ o osnivanju Europskih zajednica dana je nadležnost Vijeću da donosi pravne propise koji se tiču upravljanja granicom te je osnažen Europski policijski ured (Europol) u borbi protiv svih oblika krijumčarenja, a ujedno je potaknuta ukupna međunarodna policijska suradnja. Ovim dokumentima su postavljeni temelji za daljnje jačanje sveukupnih sigurnosnih politika te se sigurnost države, koja je dotad promatrana uglavnom s nacionalnog aspekta, počinje promatrati kroz međunarodni aspekt. Također, Europsko vijeće je 1999. na sastanku u Tampereu potvrdilo potrebu jačanja zajedničke operativne i tehnološke suradnje kao i učinkovite kontrole granica od strane specijaliziranih i obučanih službenika, te je donijelo zaključke koji su ujedno prvi petogodišnji program na području sigurnosti u Europskoj uniji.

Međutim, unutar Europske unije (kao i u SAD-u) značajne promjene se počinju događati nakon terorističkog napada u New Yorku u rujnu 2001., kada započinje znatno opširnije promatranje granica u kontekstu ostvarivanja unutarnje, ali i šire zajedničke sigurnosti. Naravno, ovaj pristup je uzrokovan propustima u kontroli granica jer su počinitelji prešli nekoliko granica a da nisu detektirani kao mogući počinitelji. Tako je već u Zaključcima sa sastanka Europskog vijeća u Laekenu iz prosinca 2001. naznačeno da će bolje upravljanje vanjskim granicama Unije pomoći u borbi protiv terorizma, nezakonitih migracija i trgovine ljudima, te je Europsko vijeće pozvalo Komisiju i Vijeće da predlože

5 Ugovor iz Amsterdama o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji, ugovorâ o osnivanju Europskih zajednica i određenih s njima povezanih akata; usvojen 1997., stupio na snagu 1999.

načine bolje suradnje odgovornih službi i ispituju koji bi mehanizmi u kontroli vanjske granice trebali biti stvoreni:

Bolje upravljanje u kontroli vanjskih granica Unije pomoći će u borbi protiv terorizma, krijumčarskih mreža i u prometu ljudi. Europsko vijeće traži od Vijeća i Komisije da izrade dogovore o suradnji službi odgovornih za kontrolu vanjskih granica i da ispituju uvjete za stvaranje mehanizma ili zajedničke službe za kontrolu vanjskih granica. Od Vijeća i država članica traži se da poduzmu korake za uspostavu zajedničkog sustava identifikacije viza i ispituju mogućnost osnivanja zajedničkih konzularnih ureda.<sup>6</sup>

Komunikacija Komisije od 7. svibnja 2002. Vijeću i Europskom parlamentu „Prema integriranom upravljanju vanjskim granicama država članica Europske unije” predstavila je pravni okvir, sigurnosne izazove i prijetnje, odredila ciljeve te ponudila moguće pravce djelovanja. Nakon toga je 30. svibnja 2002. na ministarskom sastanku u Rimu predstavljena studija izvedivosti uspostave Europske granične policije<sup>7</sup> koju su izradili stručnjaci iz Njemačke, Francuske, Belgije, Španjolske i Italije, što ukazuje na promišljanja o potrebi jedinstvenog načina kontrole granica. Slijedom ovih dokumenata i rasprava, Vijeće Europske unije je u lipnju 2002. donijelo Plan za upravljanje vanjskim granicama zemalja članica Europske unije (*Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*) koji predstavlja temelj mnogih rješenja koja su implementirana u okviru europskog pravnog i operativnog okvira (u daljnjem tekstu: Plan).

Plan određuje kratkoročne i dugoročne mjere te je u cilju koherentnog odgovora na sve potrebe koje su izrazile države članice potrebno strukturirati projekte i osigurati kontinuitet zajedničke politike integriranog upravljanja vanjskim granicama. Zajednička politika treba uključivati najmanje pet međusobno ovisnih komponenti:

- mehanizam zajedničke operativne koordinacije i operativne suradnje
- zajednička integrirana analiza rizika
- osoblje i operativna tehnička oprema
- zajednički korpus zakonodavstva
- podjela tereta između država članica i Unije.

6 Presidency Conclusions, European Council meeting in Laeken, 14. i 15. prosinca 2001., članak 42., <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf> (pristupljeno 12. siječnja 2019.).

7 European Border Police, Final Report, <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/61.pdf> (pristupljeno 22. prosinca 2018.).

Kroz operativne smjernice za ispunjavanje ovih komponenti Vijeće je uz ostalo navelo provedbu zajedničkih operacija na vanjskim granicama, kontakt-točke za upravljanje granicom, migracijske časnike za vezu, timove za brzo djelovanje, zajedničku analizu rizika, jedinstven program obuke, mrežu centara za otkrivanje krivotvorenih dokumenata i zajedničke koordinirane istrage prekograničnog kriminala. Ove aktivnosti danas su u potpunosti riješene europskim pravnim okvirom, primjenjuju se jedinstveno na cijelom teritoriju Europske unije i u velikom dijelu predstavljaju sadržaj današnjeg integriranog upravljanja granicama. Zanimljivo je da je Vijeće u Planu istaknulo da se ne slaže s uspostavom europske granične policije, te je navelo sljedeće:

- integrirano upravljanje vanjskim granicama država članica dinamičan je proces koji se treba razvijati u fazama
- provedba mjera opisanih u ovom Planu predstavljat će značajan napredak prema takvom integriranom upravljanju
- na temelju iskustava ovog postupnog razvoja ako je primjereno mogu se razmotriti daljnji institucionalni koraci nakon detaljnog pravnog istraživanja pravne osnove i utvrđivanja potrebnih instrumenata. Takvi bi koraci mogli uključivati odluku o osnivanju europskog korpusa graničnih policija, sastavljenog od zajedničkih timova koji bi imali funkciju pružanja potpore nacionalnim službama država članica, ali ne i njihove zamjene.

Na temelju tih stavova zemalja članica, 2004. se osniva Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije<sup>8</sup> (u daljnjem tekstu: Frontex) kao kompromisno rješenje. Frontex je bio osnovan s ciljem da olakša primjenu postojećih i budućih mjera Zajednice vezanih uz upravljanje vanjskim granicama istovremeno osiguravajući usklađenost postupaka država članica pri provedbi tih mjera. Međutim, Frontex nije dobio nadležnost nad direktnim upravljanjem granicama, već su države članice i dalje odgovorne za kontrolu i nadzor vanjskih granica, što je jasno naznačeno u Uredbi o njegovu osnivanju. Frontex je trebao koordinirati operativnu suradnju članica na području upravljanja vanjskim granicama, pomagati državama u obuci nacionalnih graničnih straža, uspostavljati skupne standarde obuke, analizirati rizike, pratiti razvoj na području istraživanja koja su važna za kontrolu i nadzor vanjskih granica, pomagati drža-

8 Uredba Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26. listopada 2004. o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije.

vama u okolnostima koje zahtijevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć na vanjskim granicama te im osigurati podršku prilikom organiziranih zajedničkih operacija izručenja. Ovdje se može povući direktna poveznica s dijelom mjera koje su navedene u Planu za upravljanje vanjskim granicama zemalja članica Europske unije iz 2002., te su ovom Uredbom postale dio europskog pravnog okvira. Međutim, Frontex nije ostvario željene rezultate zbog relativno male slobode djelovanja i potrebe usklađivanja postupanja s državama članicama, te se u gotovo svim europskim dokumentima s ovog područja ističe potreba njegova jačanja. Frontex prikuplja podatke za izradu analiza rizika i u tu svrhu je razvijen zajednički integrirani model analize rizika (Common Integrated Risk Analysis Model – CIRAM) (Carrera 2007).

Svim spomenutim aktivnostima države članice su pitanja sigurnosti granice (posebno prije velikog proširenja EU-a na istok 2007. godine) postavile na visoku političku i operativnu razinu te su nakon osnivanja Frontexa uspostavile snage za brzu intervenciju koje su mogle biti raspoređene u bilo koju državu članicu na njezin zahtjev<sup>9</sup>. Uslijedilo je daljnje jačanje Frontexa te su 2016. godine Uredbom (EU) 2016/1624 njegove ovlasti proširene uspostavljanjem Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, koja je zadržala ime Frontex i člankom 1. Uredbe dobila dobar dio nadležnosti za uspostavu europskog integriranog upravljanja granicama.

#### Članak 1.

Ovom se Uredbom uspostavlja europska granična i obalna straža kako bi se osiguralo europsko integrirano upravljanje vanjskim granicama s ciljem učinkovitog upravljanja prelaskom vanjskih granica. To podrazumijeva rješavanje izazova povezanih s migracijama i potencijalnih budućih prijetnji na tim granicama, doprinoseći tako borbi protiv teških kaznenih djela s prekograničnim obilježjem, kako bi se osigurala visoka razina unutarnje sigurnosti u Uniji uz puno poštovanje temeljnih prava i uz istodobnu zaštitu slobodnog kretanja osoba u Uniji.

9 Uredba (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o uspostavi mehanizma za osnivanje jedinica granične policije za brzu intervenciju i o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 u pogledu tog mehanizma i uređivanju zadataka i ovlasti gostujućih službenika (ova Uredba je stavljena izvan snage uspostavom europske granične i obalne straže 2016.).

Iz ove odredbe vidljiva je intencija, ali i uspjeh snažnog povezivanja mjera poduzetih na vanjskim granicama s unutarnjom sigurnosti zemalja članica neovisno o tome imaju li vanjsku granicu. Na ovaj način države članice su pristale s Agencijom dijeliti nadležnost u obavljanju poslova kontrole vanjskih granica, čime je ideja iz 2002. godine nakon punih četrnaest godina dobila pravnu osnovu. U tom pravcu, s ciljem daljnjeg jačanja integriranog upravljanja granicom, Europska komisija je u svom Trećem izvješću o operativnosti europske granične i obalne straže<sup>10</sup> naznačila tri glavna strateška procesa:

1. Institucije EU-a utvrđuju strategiju europskog integriranog upravljanja granicama na političkoj razini,
2. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu donosi tehničku i operativnu strategiju te
3. utvrđivanje nacionalnih strategija integriranog upravljanja granicama u svakoj državi članici kako bi se zajamčila ujednačena provedba koncepta.

Unatoč naporima Komisije ovi procesi nisu bili završeni do kraja 2018., pa ni Hrvatska nije donijela novu strategiju koja bi bila u potpunosti usklađena s novim europskim modelom integriranog upravljanja granicama. Međutim, usvajanje ovog dokumenta povezano je s aktivnostima na europskoj razini i s pokušajima razvoja sličnih dokumenata u svim državama članicama tako da se očekuje njegovo usvajanje. Ovo je iznimno važno jer proces razvoja sustava kontrole granica, uvjetovan promjenom sigurnosnih rizika i prijetnji, nezaustavljivo ide naprijed i za očekivati su daljnje mjere na jačanju europskog sustava odgovora na prijetnje vezane uz kontrolu vanjskih granica<sup>11</sup>.

10 Izvješće Komisije: Treće izvješće Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću o operativnosti europske granične i obalne straže, 2. svibnja 2017.

11 Zaključci Europskog vijeća, 28. lipnja 2018.: „10. Europsko vijeće podsjeća da je potrebno da države članice osiguraju učinkovitu kontrolu vanjskih granica EU-a uz financijsku i materijalnu potporu EU-a. Također ističe nužnost znatnog pojačavanja stvarnih vraćanja nezakonitih migranata. U oba bi aspekta ulogu pružanja potpore koju ima FRONTEX, među ostalim u suradnji s trećim zemljama, trebalo dodatno ojačati povećanim resursima i ojačanim mandatom. Pozdravlja namjeru Komisije da podnese zakonodavne prijedloge za učinkovitiju i dosljedniju europsku politiku vraćanja” (<https://www.consilium.europa.eu/media/35945/28-euco-final-conclusions-hr.pdf>).

Trenutna Strategija integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske (2014) temelji se na zaključcima Vijeća za pravosuđe i unutar-nje poslove EU-a iz prosinca 2006.,

iz kojih proizlazi da je integrirano upravljanje granicom koncept koji se sastoji od sljedećih komponenti:

- Nadzor (granična kontrola i zaštita) kao što je definirano u Zakoniku o schengenskim granicama, uključuje relevantnu analizu rizika i kriminalističku analitiku.
- Otkrivanje i suzbijanje prekograničnog kriminala u koordinaciji sa svim nadležnim tijelima za provedbu zakona.
- Model kontrole četiri stupa:
  - Mjere u trećim zemljama,
  - Suradnja sa susjednim zemljama,
  - Granična kontrola i
  - Mjere kontrole u području slobodnog kretanja, uključujući i povratak.
- Međuagencijska suradnja za upravljanje granicom (policija, carina, sigurnosne službe i druga relevantna tijela) i međunarodna suradnja.
- Koordinacija i usklađenost djelovanja zemalja članica i institucija i drugih tijela EU.

Hrvatska je još 2005. uvela koncept integriranog upravljanja granicom donošenjem Strategije integriranog upravljanja granicom i Akcijskog plana koji se temeljio na smjernicama Europske komisije iz 2004. (ova Strategija je ažurirana 2009.). Ovaj koncept je bio jedno od važnijih pitanja u pregovorima Hrvatske s Europskom unijom<sup>12</sup> i on za Hrvatsku nije novina, ali zahtijeva daljnje jačanje i uvezivanje svih sastavnica uključenih u ovaj model. EU je osnivanjem europske granične i obalne straže Uredbom definirala novi model integriranog upravljanja granicama, kojeg Hrvatska treba implementirati. Hrvatska Vlada je 2014. donijela Strategiju integriranog upravljanja granicom, kojom je stavljena izvan snage Strategija donesena 2009., i Akcijski plan za provedbu Strategije kojim je stavljen izvan snage Akcijski plan donesen 2013. godine. Strategijom su definirana državna tijela uključena u kontrolu granica i definirane su glavne prijetnje. Vlada je usvojila još dva strateška dokumenta bitna za

12 Provedba Akcijskog plana za integrirano upravljanje granicom bila je mjerilo za otvaranje i jedno od mjerila za zatvaranje pregovora u Poglavlju 24. Pravda, sloboda i sigurnost.

kontrolu granice: Schengenski akcijski plan (2014) i Strategiju razvoja pomorske policije s Akcijskim planom provedbe Strategije (2010).

Strategija integriranog upravljanja granicom RH odredila je glavne pravce djelovanja koji se odnose na usvajanje/ažuriranje pravnog okvira, mjere za učinkovito upravljanje i organizaciju, osiguranje ljudskih resursa i obuke, razvoj standardnih postupaka, potrebnu tehničku i infrastrukturnu podršku te osiguravanje komunikacije i razmjene informacija. Ujedno je prepoznala kao glavne sigurnosne prijetnje nezakonite migracije i prekogranični kriminal.

Strategija nacionalne sigurnosti RH prepoznaje da je EU okružena pojasom nestabilnosti koji se proteže od sjeverne Afrike, preko Bliskog istoka do Kavkaza i srednje Azije. Izloženi smo znatnim sigurnosnim izazovima zbog terorizma, nezakonitih migracija, ekstremizma, organiziranog kriminala, hibridnog djelovanja i otvorenih regionalnih oružanih sukoba. Kao jedan od odgovora Strategija navodi da će Hrvatska i dalje razvijati sposobnosti integriranog upravljanja državnom granicom kao vanjskom granicom Europske unije ispunjavajući zahtjeve za pristupanje schengenskom prostoru. Ujedno se prepoznaje uloga učinkovite provedbe ovih mjera u kontekstu podizanja razine ukupne sigurnosti Hrvatske i Europske unije.

Slijedom promjena europskog zakonodavstva i određivanjem novog modela integriranog upravljanja granicama na europskoj razini, Hrvatska mora donijeti novu strategiju integriranog upravljanja granicom koja će biti u potpunosti usklađena s novim modelom i koja će obuhvatiti sve prijetnje i izazove definirane u Strategiji nacionalne sigurnosti RH. Potrebno je nastojati da svako usvajanje europskih modela bude komplementarno nacionalnim strateškim interesima i prioritetima.

## 2.2. Nadležna tijela u Republici Hrvatskoj

Državna granica Republike Hrvatske, uključujući i kopnene, morske granice i granice na rijekama, procjenjuje se na 3318,58 km. Od toga je oko 325,8 km granice prema Republici Srbiji, oko 45,48 km prema Crnoj Gori, oko 1025,94 km prema Bosni i Hercegovini, oko 674,29 km prema Republici Sloveniji, oko 355,2 km prema Mađarskoj i 26,14 km teritorijalne pomorske granice prema Republici Italiji, a 865,7 km granice na moru. Vanjska granica Republike Hrvatske prema Europskoj uniji procjenjuje se na oko 2260 km. Na lokalnoj razini,

granična policija obavlja svoje obveze i zadatke u 78 policijskih postaja među kojima se 53 definiraju kao mješovite policijske postaje i 25 kao specijalizirane postaje granične policije. (Strategija integriranog upravljanja granicom RH, 2014)

Hrvatska se nakon osamostaljenja suočila sa žurnom potrebom uspostavljanja nadzora granica i s promjenom modela nadzora, koji je u SFRJ bio podijeljen između policijskih i vojnih snaga. Vlada je 6. listopada 1991. donijela Odluku o graničnim prijelazima u Republici Hrvatskoj kojom je određeno preuzimanje postojećih graničnih prijelaza. Zakon o nadzoru državne granice (1992) definirao je da zaštitu državne granice po cijeloj dužini i poslove granične kontrole obavlja Ministarstvo unutarnjih poslova. Kao dvije temeljne zadaće definirao je zaštitu državne granice (kontrola kretanja osoba uz i na državnoj granici sa svrhom zaštite nepovredivosti državne granice, utvrđivanje i rješavanje povreda državne granice) i graničnu kontrolu koja obuhvaća kontrolu osoba, prijevoznog sredstva i stvari, te životinja i bilja. Odlukom ministra unutarnjih poslova o osnivanju policijskih postaja i uspostava granične, pomorske i aerodromske policije od 22. srpnja 1992., ustrojena je granična policija Republike Hrvatske. Organizacijski model granične policije unutar Ministarstva unutarnjih poslova mijenjao se sukladno potrebama suverene Hrvatske. Sadašnji ustroj MUP-a, a samim tim i granične policije, određen je Zakonom o policiji, Uredbom Vlade i Pravilnikom o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova.

Ukupno je 173 graničnih prijelaza od kojih je 126 otvoreno za međunarodni promet dok je 47 otvoreno za pogranični promet, od kojih je 118 cestovnih graničnih prijelaza, 25 pomorskih graničnih prijelaza, 9 graničnih prijelaza za zračni promet, 15 željezničkih, te 4 riječna granična prijelaza. (Strategija integriranog upravljanja granicom RH, 2014)

Reforma granične policije u cilju prihvaćanja europskih standarda u nadzoru granica započela je na državnoj razini 2002. godine ustrojavanjem Uprave za granicu unutar Ravnateljstva policije. Na regionalnoj i lokalnoj razini reforma je započela 2004. i proces potpunog ispunjavanja schengenskih standarda još traje (Dragović, 2018). U to vrijeme granična policija je imala oko 3000 policajaca i tehnička opremljenost je bila na izrazito niskoj razini. Tijekom pregovora o ulasku u Europsku uniju granična policija je iz pretprijetnih fondova iskoristila oko 50

milijuna eura za jačanje kapaciteta i tehničko opremanje, dok je za ispunjavanje schengenskih kriterija dobila još 120 milijuna eura za izgradnju objekata, opremanje graničnih prijelaza i kupnju najmodernije opreme za kontrolu izvan graničnih prijelaza (uključujući dva helikoptera). Usto su uložena ogromna sredstva iz državnog proračuna da bi se ispunili uvjeti za ulazak u schengenski prostor (obuka i opremanje novih graničnih policajaca, povećanje mase plaća, izgradnja graničnih prijelaza i pristupnih prometnica, kupnja tehničke opreme i prijevoznih sredstava i sl.).

Da bi se sve spomenute obveze mogle kvalitetno ispuniti potrebni su znatni ljudski kapaciteti te granična policija danas ima preko 6000 graničnih policajaca na svim razinama. Izazov koji predstoji je popunjavanje svih sistematiziranih radnih mjesta na vanjskim granicama te smanjenje broja na budućim unutarnjim granicama nakon ulaska u schengenski prostor.

Strategija integriranog upravljanja granicom RH (2014) prepoznaje nadležna tijela za provedbu Strategije, gdje vodeću ulogu ima Uprava za granicu u Ravnateljstvu policije Ministarstva unutarnjih poslova, te zahtijeva bolju suradnju svih nadležnih ministarstava i pojedinih agencija uključenih u integrirano upravljanje granicom: Ministarstva financija (Carinska uprava, Samostalna služba za izgradnju i održavanje graničnih prijelaza), Ministarstva poljoprivrede (Sektor fitosanitarne inspekcije, Služba granične veterinarske inspekcije i međunarodnog prometa), Ministarstva zdravstva (Uprava za sanitarnu inspekciju), Ministarstva vanjskih i europskih poslova, Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture (Uprava pomorske i unutarnje plovidbe, brodarstva, luka i pomorskog dobra, Uprava sigurnosti plovidbe), Ministarstva obrane (Obalna straža RH), Ministarstva turizma i Agencije za zaštitu osobnih podataka. Nadležna ministarstva u provedbi Akcijskog plana obavljaju poslove iz svoje nadležnosti, a aktivnosti koordinira Međuresorna radna skupina za integrirano upravljanje granicom Republike Hrvatske, kojoj je na čelu načelnik Uprave za granicu MUP-a.

### 2.3. Novi europski model integriranog upravljanja granicama

Hrvatska kao članica Europske unije s najdužom kopnenom vanjskom granicom (prema Srbiji, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori), i dugom morskom granicom u odnosu na svoju veličinu i realno raspoloživa financijska sredstva, ima vrlo zahtjevnu ulogu. Budući da je sigurnost granica europsko pitanje, ovo područje je u potpunosti pokriveno europskim zakonodavnim i implementacijskim mjerama, a države članice su u obvezi poštovati zajednički uspostavljena pravila. Iako još ne možemo govoriti o europskoj graničnoj policiji, postoje određeni elementi koji determiniraju hrvatsku graničnu policiju kao sastavni dio korpusa europskih graničnih policija koje usko surađuju i djeluju u okviru europske granične i obalne straže. Države članice Europske unije nisu sklone stvaranju europskih policijskih snaga, već teže koordiniranom zajedničkom djelovanju, a migracijska kriza 2015. godine zahtijevala je pronalaženje novih rješenja u području sigurnosti i kontrole granica (Europski migracijski program, 2015; Europski program sigurnosti, 2015) te je djelomično uzrokovala osnaživanje uloge Frontexa. Također, Europsko vijeće je na sastanku u lipnju 2015. zatražilo ulaganje većih napora u sveobuhvatno rješavanje problema nezabilježenog priljeva migranata prema Uniji, među ostalim ojačavanjem upravljanja granicama s ciljem boljeg upravljanja sve većim mješovitim migracijskim tokovima. Nadalje, na neformalnom sastanku o migracijama u rujnu 2015. šefovi država ili vlada istaknuli su potrebu rješavanja dramatične situacije na vanjskim granicama i jačanja nadzora nad njima, posebno osiguravanjem dodatnih sredstava Frontexu, Europskom potpornom uredu za azil (EASO) i Europolu, te jačanja doprinosa država članica kroz ljudske resurse i tehničku opremu.

Budući da su pitanja kontrole granica i obuke graničnih policija, te korištenje informacijskih sustava (Schengenski informacijski sustav – SIS) već bila u potpunosti europeizirana, kao moguće rješenje određeno je uvođenje integriranog upravljanja granicama na europskoj razini. Kao rezultat takvih promišljanja, ali i pravne osnove u Ugovoru iz Lisabona (2007) koji govori o postupnom uvođenju integriranog upravljanja granicama (članak 77. Ugovora o funkcioniranju Europske unije), donesena je Uredba (EU) 2016/1624 o europskoj graničnoj i obalnoj straži, koja ima nadležnost osigurati razvoj i provedbu integriranog upravljanja granicama (na nacionalnoj i na europskoj razini), a pitanja upravljanja vanjskim granicama određena su kao cilj politika Europske unije.

Nadalje, integrirano upravljanje granicama je prepoznato kao temeljna sastavnica područja slobode, sigurnosti i pravde, ključna u unapređenju upravljanja migracijama, koja mora dati doprinos u borbi protiv prekograničnog kriminala i osigurati visoku razinu unutarnje sigurnosti. Slijedom ovakvih određenja trebalo je jasno odrediti što se sve podrazumijeva pod integriranim upravljanjem granicama i to je propisano člankom 4. Uredbe (EU) 2016/1624, čiji prikaz slijedi.

Europsko integrirano upravljanje granicama sastoji se od sljedećih elemenata:

- 1) **NADZORA DRŽAVNE GRANICE**, uključujući provjere na graničnim prijelazima, mjere zaštite granice izvan graničnih prijelaza, mjere povezane sa sprječavanjem i otkrivanjem prekograničnog kriminala, poput krijumčarenja migranata, trgovanja ljudima i terorizma (na ovaj način prošireni su temeljni poslovi granične policije o čemu je potrebno voditi računa prilikom implementacije), te mjere povezane s upućivanjem osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita ili je žele zatražiti.
- 2) **OPERACIJA TRAGANJA I SPAŠAVANJA OSOBA U NEVOLJI NA MORU**, kada se provode operacije zaštite državne granice na moru
- 3) **ANALIZE RIZIKA ZA UNUTARNJU SIGURNOST I ANALIZE PRIJETNJI** koje mogu utjecati na funkcioniranje ili sigurnost vanjskih granica (EU zahtijeva racionalno i učinkovito planiranje ljudskih kapaciteta i tehničke opreme te su razvijeni modeli analize rizika koji zahtijevaju postupanje na temelju prikupljenih i obrađenih informacija; traže se ne samo analize rizika za vanjske granice, nego i za unutarnju sigurnost, čime se jasno povezuju aktivnosti na vanjskim granicama Europske unije s unutarnjom sigurnošću država članica)
- 4) **MEĐUAGENCIJSKE SURADNJE NACIONALNIH TIJELA U SVAKOJ DRŽAVI ČLANICI**, koja su nadležna za nadzor državne granice ili za druge zadaće koje se provode na granicama (carina, veterinarska i fitosanitarna inspekcija), i relevantnih institucija, tijela, ureda i agencija Unije, uključujući redovitu razmjenu informacija primjenom postojećih alata za razmjenu informacija kao što je Europski sustav nadzora granica (EUROSUR)
- 5) **SURADNJE DRŽAVA ČLANICA** koju podupire i koordinira Frontex (prvenstveno se odnosi na provedbu zajedničkih kriterija na raznim područjima, npr. programi obuke, metodologija izrade analize rizika i sl.)



- 6) SURADNJE S TREĆIM ZEMLJAMA u područjima obuhvaćenima ovom Uredbom, posebno usmjerene na susjedne zemlje i one treće zemlje koje su u analizi rizika prepoznate kao zemlje podrijetla i/ili tranzita za nezakonito useljavanje (treba uspostaviti modele zajedničkog djelovanja prema trećim zemljama da bi mjere bile što učinkovitije; djelovanje na kriznim područjima direktno utječe na smanjenje pritiska na vanjske granice Europske unije i ono mora biti usmjereno na više funkcionalnih područja)
- 7) TEHNIČKIH I OPERATIVNIH MJERA unutar schengenskog prostora koje se odnose na nadzor državne granice i koje su oblikovane tako da se njima bolje rješava pitanje nezakonitog useljavanja i suzbija prekogranični kriminal (za implementaciju ovih mjera potrebno je uspostaviti tehničko-operativne standarde koji mogu biti primjenjivi u svim državama članicama)
- 8) VRAĆANJA DRŽAVLJANA TREĆIH ZEMALJA na koje se primjenjuju odluke o vraćanju koje je izdala država članica (Frontex je dobio mandat za realizaciju zajedničkog vraćanja)
- 9) UPOTREBE NAJSUVREMENIJE TEHNOLOGIJE (uključujući termovizijske uređaje, radarske sustave, opremu za kontrolu vozila s ciljem otkrivanja skrivenih osoba ili nedozvoljenih sredstava) uključujući velike informacijske sustave (prvenstveno Schengenski informacijski sustav (SIS), Vizni informacijski sustav (VIS), Europski sustav za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS) te sustav ulaska/izlaska (EES))
- 10) MEHANIZMA ZA KONTROLU KVALITETE, posebice mehanizma evaluacije schengenske pravne stečevine i mogućih nacionalnih mehanizama, kako bi se osigurala provedba zakonodavstva Unije u području upravljanja granicama
- 11) MEHANIZAMA SOLIDARNOSTI, posebice instrumenata Unije za financiranje (uspostavljeni su Ugovorom o funkcioniranju Europske unije za poglavlje koje definira politike koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i useljavanje).

Vidljiva je potreba analize zakonodavnih, administrativnih i operativnih kapaciteta koji sudjeluju u provedbi ovih aktivnosti, ali i modela suradnje kako bi uspostavljeni model učinkovito koristio kadrovske i tehničke resurse koje Hrvatska posjeduje. Posebnu pozornost treba usmjeriti na jačanje informatičkih sustava i podizanje razine znanja službenika u korištenju tih sustava.

## 2.4. Informacijski sustavi u kontroli granica

Razvoj sigurnosnih informacijskih sustava na području Europske unije jasno je determiniran i definiran stvaranjem schengenskog prostora unutar kojeg je dopušteno slobodno kretanje roba i osoba bez granične kontrole, što nije bilo moguće bez stvaranja Schengenskog informacijskog sustava (SIS)<sup>13</sup>. SIS je danas najvažnija karika u utvrđivanju zakonitog prelaska granice te u sebi sadrži potrage i razna upozorenja. SIS se sastoji od nacionalnog dijela svake sporazumne strane i jedne tehničke jedinice za potporu koju su postavile sporazumne strane u Strasbourgu. Radi usklađivanja i učinkovitog funkcioniranja SIS-a svaka sporazumna strana odredila je ured SIRENE, središnji ured za koordinaciju preko kojega se dolazi do informacija iz drugih nacionalnih dijelova SIS-a. SIS je uspostavljen na temelju odredaba Glave IV. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma (1990). Razvoj druge generacije SIS-a (SIS II) je uspostavljen Uredbom (EZ) br. 1987/2006 o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) i Odlukom Vijeća 2007/533/PUP o osnivanju, radu i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II), dok su njegove funkcionalnosti s vremenom dopunjavane. Promjene sigurnosnog okruženja i nove ugroze postavile su nove zahtjeve u cilju snažnije policijske suradnje.

Komunikacija Komisije o jačim i pametnijim informacijskim sustavima za granice i sigurnost (2016) ukazala je na strukturne nedostatke postojećih informacijskih sustava<sup>14</sup>. Nastojala se pokrenuti rasprava o tome kako informacijski sustavi mogu poboljšati upravljanje granicama i migracijama te unutarnju sigurnost. Nadalje, u govoru predsjednika Europske komisije Junckera o stanju Unije, iz rujna 2016., i u zaključcima Europskog vijeća iz prosinca 2016. istaknuta je važnost uklanjanja nedostataka i unapređenja interoperabilnosti informacijskih sustava. Tadašnji teroristički napadi ukazali su na potrebu da informacijski sustavi postanu interoperabilni i da se uklone slijepe točke zbog kojih je moguće da se u raznim nepovezanim bazama podataka osumnjičnici za terorizam vode pod različitim imenima. I Vijeće je prepoznalo hitnu potrebu za

13 Opširnije u: Schengen Catalogue of best practices (2009).

14 Glavni nedostaci su sljedeći: a) funkcije postojećih informacijskih sustava ispod optimalne razine, b) propusti u EU-ovoj arhitekturi upravljanja podacima, c) složeno okruženje informacijskih sustava kojima se različito upravlja i d) fragmentirana arhitektura upravljanja podacima za graničnu kontrolu i sigurnost” (Komunikacija Komisije Jači i pametniji informacijski sustavi za granice i sigurnost, 2016).

djelovanjem u tom području te je u lipnju 2016. podržalo Plan za pojačanu razmjenu informacija i upravljanje informacijama, uključujući interoperabilna rješenja, u području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Posljednji sigurnosni izazovi ukazali su na to da treba omogućiti djelotvorno upravljanje granicama i migracijama i time pridonijeti unutarnjoj sigurnosti, a jedna od važnijih mjera je jačanje informacijskih sustava Europske unije na tom području. Naime, na europskoj razini postoji niz informacijskih sustava i razvijaju se novi sustavi kako bi se svim nadležnim službenicima pružile potrebne informacije. U cilju učinkovitosti resornih agencija informacijski sustavi moraju biti pouzdani i moraju pravovremeno osigurati pristup pouzdanim podacima. Kao posljedica samostalnog razvoja svakog od spomenutih informacijskih sustava, njima se različito upravlja te se pohranjuju u nepovezanim sustavima pa nisu interoperabilni, odnosno ne mogu razmjenjivati podatke.

Nadalje, u cilju suradnje i pojačanog zajedničkog djelovanja na području sigurnosti, posebno sigurnosti granica, i zemalja članica, i europskih agencija potrebno je redefinirati i olakšati korištenje različitih baza podataka. Službenici sigurnosti moraju moći na jednom mjestu dobiti informaciju koja sadrži podatke prikupljene iz različitih baza jer samo na taj način se mogu izbjeći pogreške u poduzimanju potrebnih mjera i radnji. Policijski službenici koji obavljaju poslove kontrole granice imaju pristup nacionalnim bazama podataka i različitim europskim informacijskim sustavima. Preduvjet kvalitetnog postupanja je poznavanje mogućnosti i načina korištenja istih. Trenutno postoji pet centraliziranih informacijskih sustava:

- SCHENGENSKI INFORMACIJSKI SUSTAV (SIS) sa širokim rasponom upozorenja o osobama (zabrana ulaska ili boravka, uhišteni nalog EU-a, nestale osobe, pomoć u sudskim postupcima, skrivene i namjenske provjere) i predmetima (uključujući izgubljene, ukradene i poništene osobne ili putne isprave)
- EURODAC, baza podataka otisaka prstiju podnositelja zahtjeva za azil i državljana trećih zemalja koji su nezakonito prešli vanjske granice ili nezakonito borave u državi članici
- VIZNI INFORMACIJSKI SUSTAV (VIS) s podacima o vizama
- SUSTAV ULASKA/IZLASKA (EES) koji zamjenjuje sustav ručnog otiskivanja pečata u putovnice i elektronički registrira ime, vrstu putne isprave, biometrijske podatke te datum i mjesto ulaska i izlaska državljana trećih zemalja koji posjećuju schengensko područje radi kratkotrajnog boravka

- EUROPSKI SUSTAV ZA INFORMACIJE O PUTOVANJIMA I NJIHOVU ODOBRENJU (ETIAS) je automatizirani sustav za prikupljanje i provjeru informacija koje su prije putovanja u schengensko područje podnijeli državljani trećih zemalja koji mogu putovati bez vize.

Uz te sustave Komisija je predložila i novi centralizirani informacijski sustav:

- predloženi dopunjeni EUROPSKI INFORMACIJSKI SUSTAV KAZNENE EVIDENCIJE s podacima o osuđujućim presudama protiv državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva (sustav ECRIS-TCN)<sup>15</sup>.

Tih šest sustava se uzajamno dopunjuju i, osim Schengenskog informacijskog sustava (SIS), usmjereni su na državljane trećih zemalja. Sustavi se nacionalna tijela podupiru u upravljanju granicama, migracijama, obradom viza i azilom, te u borbi protiv kriminala i terorizma. Potonje se posebno odnosi na SIS, koji se najčešće upotrebljava kao instrument za razmjenu informacija povezanih s istragama i kaznenim progonom. Tako je 2018. bilo preko šest milijardi upita prema SIS-u iz država članica (od čega na Hrvatsku otpada 5,3 % provjera) i 267.239 pogodaka (SIS II – 2018 Statistics, 2019).

Uz ove informacijske sustave kojima se upravlja na središnjoj razini EU-a, ovaj prijedlog obuhvaća i Interpolovu bazu podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama (SLTD), koja se u skladu s odredbama Zakonika o schengenskim granicama sustavno pretražuje na vanjskim granicama EU-a, te Interpolovu bazu podataka o putnim ispravama povezanim s obavijestima (TDAWN). Njime su obuhvaćeni i podaci Europolu ako su relevantni za funkcioniranje predloženog Europskog sustava za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS) i za pomoć državama članicama kad pretražuju podatke o teškom kriminalu i terorizmu. Nadalje, decentralizirani sustavi kao što su oni kojima se upravlja unutar Ugovora iz Prüma<sup>16</sup>, Direktive o evidenciji podataka o

<sup>15</sup> Riječ je o novom prijedlogu Komisije, dok je decentralizirani sustav ECRIS implementiran 2012. temeljem Odluke Vijeća 2009/316/PUP od 6. travnja 2009. o uspostavi Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije (ECRIS) na temelju članka 11. Okvirne odluke 2009/315/PUP.

<sup>16</sup> Odluka Vijeća 2008/615/PUP od 23. lipnja 2008. o produblivanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala.

putnicima<sup>17</sup> i Direktive o dostavljanju podataka o putnicima<sup>18</sup> mogu se povezati s komponentama predloženim u okviru ove inicijative.

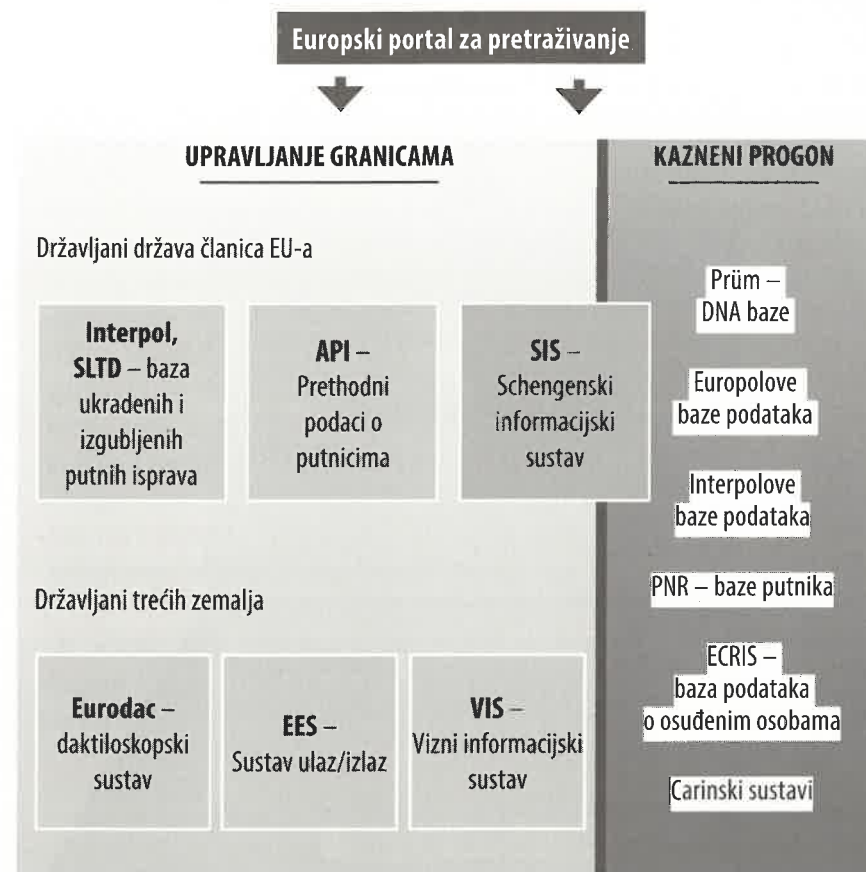
Europska komisija je u cilju osnaživanja, povezivanja i kvalitetnijeg upravljanja informacijskim sustavima u lipnju 2016. osnovala skupinu stručnjaka na visokoj razini za informacijske sustave i interoperabilnost te se u proceduri europskih institucija nalazi Izmijenjeni prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a (granice i vize), koja bi trebala ispraviti uočene nedostatke i olakšati korištenje informacija iz različitih informacijskih sustava koji bi se pretraživali preko jedinstvenog portala za pretraživanje. U veljači 2019. postignut je politički dogovor na razini Vijeća (13. veljače) i Europskog parlamenta (19. veljače) te su na Vijeću Europske unije 14.5.2019. usvojene dvije Uredbe koje uređuju interoperabilnost sustava na području granica, viza, policijske i pravosudne suradnje te azila i migracija.<sup>19</sup>

Cilj koji je Europska komisija predstavila za postizanje interoperabilnosti informacijskih sustava za upravljanje sigurnošću, granicama i migracijama do 2020., kako bi se osiguralo da sva nadležna tijela (policija, carina, pravosuđe) raspolažu nužnim informacijama, izgleda dostižan.

17 Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.

18 Direktiva Vijeća 2004/82/EZ od 29. travnja 2004. o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima.

19 Uredba (EU) 2019/817 Europskog Parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području granica i viza i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 i (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća te odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP te Uredba (EU) 2019/818 Europskog Parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području policijske i pravosudne suradnje, azila i migracija i izmjeni uredaba (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 i (EU) 2019/816; Službeni list Europske unije, L 135/27 od 22.5.2019.



Slika 1. Europski portal za pretraživanje. Izvor: Europska komisija.

## 2.5. Prijedlog unapređenja sustava

Hrvatska je zbog svog geopolitičkog položaja i turističke orijentacije izložena velikom broju putnika preko državne granice, koji dolaze u Hrvatsku ili su u tranzitu preko našeg teritorija, te je na taj način izložena i putnicima koji se bave nedozvoljenim aktivnostima. U današnjem globaliziranom svijetu pitanja vezana za granice primarni su izazov (Shelley, 2006) i Hrvatska mora jačati vlastite kapacitete u suradnji s državama članicama Europske unije i europskom graničnom i obalnom stražom. Naravno, i suradnja s drugim susjednim državama mora biti na visokoj razini s ciljem pravovremenog uočavanja potencijalnih rizika i djelovanja na njih. Hrvatska mora donijeti novu strategiju integriranog

upravljanja granicom, koja će biti usklađena s novim europskim modelom integriranog upravljanja granicama. Naravno, potrebno je odrediti i mjere praćenja implementacije strategije.

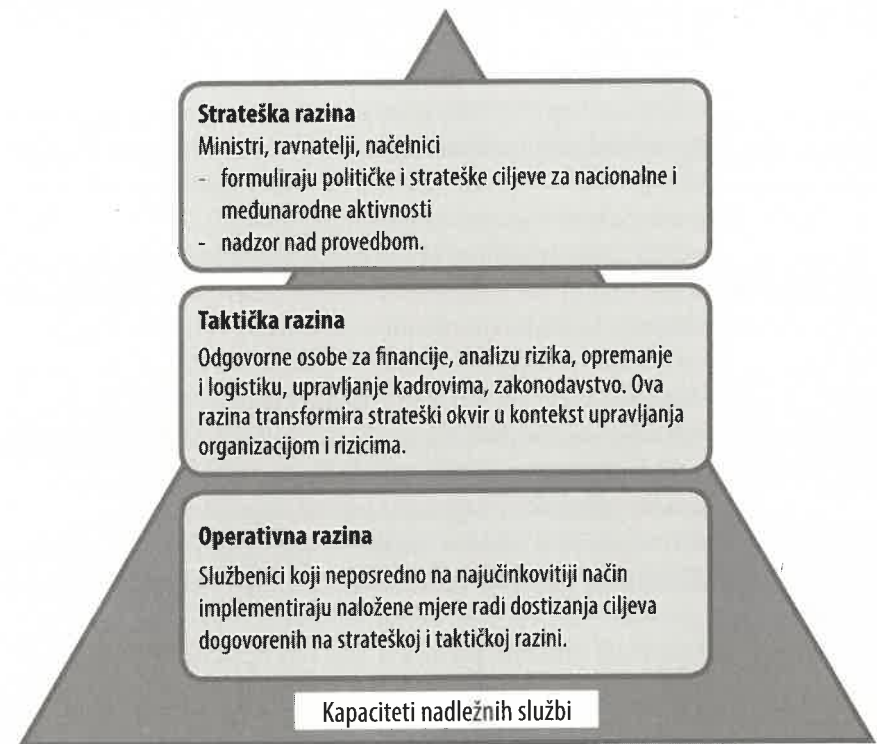
S obzirom na izmijenjene i dopunjene nadležnosti u postupanju, implementacija učinkovitog sustava granične kontrole u prevenciji terorizma može zahtijevati strukturne reforme u upravljanju granicom. U tom kontekstu treba djelovati kroz nove oblike specijalističke obuke i korištenje analitičko-obavještajnih alata i podataka, te se postavlja pitanje potrebnih ovlasti za ovakvo djelovanje. Ujedno je analiza i eventualno redefiniranje zakonodavnih rješenja u cilju korištenja dokaza prikupljenih zajedničkim radom na europskoj razini preduvjet učinkovitog djelovanja. Prilikom implementacije novog modela treba uspostaviti učinkovite mehanizme praćenja provedbe dogovorenih mjera i načine djelovanja na neočekivane događaje. Jedan od načina provjere osposobljenosti i spremnosti agencija je izrada zajedničkih planova i provedba situacijskih vježbi svih agencija uključenih u integrirano upravljanje granicom.

Hrvatski sustav integriranog upravljanja granicom treba osnažiti da bi odgovorio na postavljene zahtjeve te bi trebalo redefinirati i unaprijediti postojeće ili razviti nove modele djelovanja na sljedećim područjima:

- međuagencijska suradnja na nacionalnoj razini
- međuagencijska suradnja na međunarodnoj razini
- razmjena informacija
- korištenje resursa na temelju analiza rizika
- korištenje obavještajnih podataka
- korištenje časnika za vezu (nacionalnih i zajedničkih)
- korištenje modernih tehnologija
- obuka službenika na temelju procjene kvalitete rada
- povezivanje granične sigurnosti s unutarnjom i vanjskom sigurnosti
- djelovanje na teritoriju Hrvatske i u susjednim državama nakon ulaska u schengenski prostor
- osnaživanje mobilnih timova granične policije i stvaranje stalnih mješovitih mobilnih timova
- obuka službenika o suzbijanju i prevenciji terorizma, krijumčarenju opasnih tvari i ostalim teškim kaznenim djelima.

Međuagencijskom suradnjom za upravljanje granicom treba upravljati na tri razine: strateškoj, taktičkoj i operativnoj (Europska komisija, 2010). Taktička razina daje podršku za provođenje strateških ciljeva.

Vlada RH bi trebala potvrditi strateške ciljeve usvajanjem strategije i akcijskog plana te davanjem jasne uloge koordinacijskom tijelu za praćenje njihove provedbe.



Slika 2. Razine provedbe integriranog upravljanja granicama.  
Izvor: Europska komisija.

## Zaključak poglavlja

Učinkovita kontrola granica, kontrola prelaska putnika preko državnih granica i onemogućavanje nedozvoljenih aktivnosti povezanih sa sigurnosti granica, sve je važnija na području Europske unije, ali i šire. Velika migracijska kretanja i širenje prekograničnog kriminala, potaknuti raznim faktorima nestabilnosti, ukazuju na to da će ovi izazovi biti dugo-ročno prisutni na našem području, što iziskuje pravilan i učinkovit odgovor nadležnih agencija. Redefiniranje poslova granične policije i ostalih agencija koje se suočavaju sa sigurnosnim prijetnjama koje imaju

prekogrančni karakter uvjetuje znatno ulaganje u jačanje administrativnih kapaciteta neovisno o jačanju tehnoloških i informacijskih rješenja. Model kontrole granice uspostavljen u pregovorima o pristupanju Europskoj uniji i nadopunjava tijekom ispunjavanja schengenskih kriterija treba stalno analizirati i prilagođavati sigurnosnim izazovima i rizicima. Danas svi sigurnosni sustavi, pa tako i sustav upravljanja granicom, moraju biti spremni na brzu promjenu sigurnosnih prilika.

Hrvatska uz usklađivanje strateškog i zakonodavnog okvira mora osnaživati međuagencijsku suradnju kako bi se svi ljudski, materijalni i tehnički kapaciteti koristili učinkovito i racionalno. Posebnu pozornost treba posvetiti racionalnoj nabavi sofisticirane tehničke opreme jer najskuplje rješenje nije uvijek i najučinkovitije. Nabava opreme treba se temeljiti na kvalitetnim analizama i mora odražavati viziju dugoročnog planiranja i korištenja te kompatibilnosti s ostalim sustavima i agencijama. Koordinacijsko tijelo na državnoj razini trebalo bi moći razmatrati razvoj svih uključenih službi i predložiti najučinkovitija rješenja u cilju podizanja razine sigurnosti granica. Sigurnosni izazovi i razne asimetrične ugroze zahtijevaju neprestano promišljanje rada i kvalitete odgovornih službi koje su u pravilu nesklone mijenjanju vlastitih procedura, oblika djelovanja i načina postupanja. Primjena europskog pravnog okvira i provedbenih propisa nema alternativu neovisno o cijeni jer se širenje Europske unije ne planira u skorom razdoblju, te se mjere na vanjskoj granici Europske unije moraju poduzimati s ciljem jačanja nacionalne sigurnosti, ali i sigurnosti svih zemalja članica. Da bi se podigla razina sigurnosti na njezinom području, EU osigurava velika sredstva u svom budžetu te se kvalitetnim planiranjem mogu povući velika sredstva za jačanje nacionalnih kapaciteta. Hrvatska granična policija kao nositelj sustava integriranog upravljanja granicom u posljednjih petnaest godina napravila je velik iskorak na svim razinama i trenutno je ravnopravan partner sličnim europskim agencijama. Međutim, takvo stanje nije samoodrživo, već zahtijeva neprestano promišljanje o kvaliteti koju sustav isporučuje na temelju analiza koristi i troškova.

U skladu sa svim obavezama ostaje otvoreno pitanje analize i eventualnog redefiniranja modela i uloge granične policije u sastavu unutarnje sigurnosti na način snažnijeg povezivanja s kriminalističkom policijom, obavještajnim sustavom te carinom i inspekcijskim službama. Samo sinergijsko djelovanje svih sastavnica uključenih u suzbijanje nezakonitih aktivnosti poveznih sa sigurnosti granica može dati rezultat koji se očituje u visokoj razini unutarnje sigurnosti i stvaranju stabilnog šireg sigurnosnog okruženja.

## Literatura

- Apap, J. i A. Tchorbadjiyska. 2004. What about the Neighbours? The Impact of Schengen along the EU's External Borders. CEPS Working Document, No 210/October. <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1171.pdf>.
- Bertozzi, S. 2008. Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 milion km<sup>2</sup>. CEPS Working Document No. 284.
- Bigo, D. i E. Guild. 2005. *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*. Ashgate Publishing.
- Biscop, S. 2004. The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security. Bruxelles: Royal Defence College, Security & Strategy, Paper No. 82.
- Buzan, B. 2007. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. ECPR Press.
- Calesini, G. 2007. *European Police Law Handbook*. Roma: Laurus Robuffo.
- Caparini, M. i O. Marenin, ur. 2006. *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*. Geneva DCAF.
- Carrera, S. 2007. The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. CEPS Working Dokument No. 261/March. <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1482.pdf>.
- Carrera, S. 2010. Towards a Common European Border Service? CEPS Working Document No. 331. [https://www.researchgate.net/publication/45636247\\_Towards\\_a\\_Common\\_European\\_Border\\_Service\\_CEPS\\_Working\\_Document\\_No\\_331\\_June\\_2010](https://www.researchgate.net/publication/45636247_Towards_a_Common_European_Border_Service_CEPS_Working_Document_No_331_June_2010).
- Collins, A., ur. 2010. *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti.
- Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela. *Službeni list Europske unije* L 119/132, 4. 5. 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0681>.
- Direktiva Vijeća 2004/82/EZ od 29. travnja 2004. o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima. *Službeni list Europske unije* L 261, 6. 8. 2004. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0082>.
- Dragović, F. 2003. Nezakonite migracije – sigurnosni fenomen kraja 20. stoljeća. *Međunarodne studije* 3(4): 61–88.
- Dragović, F. 2012. Kako čuvati europske granice? *Političke analize* 3(12): 12–16.

- Dragović, F. i R. Mikac. 2012. Migration Impacts Security. *Per Concordiam* 3(2).
- Dragović, F. i R. Mikac. 2016. The Impact and Role of South-East European Countries in Recent Migration Crises. IEMed. Mediterranean Yearbook 2016. Str. 316–319. [https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2016/IEMed\\_MedYearBook2016\\_Eastern%20Europe%20Role%20Migration%20Crises\\_Dragovic\\_Mikac.pdf](https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2016/IEMed_MedYearBook2016_Eastern%20Europe%20Role%20Migration%20Crises_Dragovic_Mikac.pdf).
- Dragović, F. 2018. *Sigurnost europskih granica i migracije*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Europeans' attitudes towards security. European Commission, December 2017. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/yearFrom/1974/yearTo/2018/surveyKy/2218> (pristupljeno 12. siječnja 2019.).
- Europski migracijski program. COM(2015) 240 final. 2015. Europska komisija. Bruxelles, 13. 5. 2015. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf) (pristupljeno 12. siječnja 2019.).
- Europski program sigurnosti. COM(2015) 185 final. 2015. Europska komisija. Strasbourg, 28. 4. 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=EN>.
- European Commission; Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, 2010.
- Farny, E. 2016. Implications of the Securitisation of Migration. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2016/01/29/implications-of-the-securitisation-of-migration/>.
- Faure Atger, A. 2008. The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a web of scattered security checks? CEPS Research Paper No. 8. <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1629.pdf>.
- Fausser, M. 2006. Transnational Migration – A National Security Risk? Securitization of Migration Policies in Germany, Spain and the United Kingdom. Center for International Relations, Reports & Analyses 2/06. Warszawa.
- Gogou, D. 2006. Towards a European Approach on Border Management: Aspect Related to the Movement of Persons. U: *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, ur. M. Caparini i O. Marenin. Geneva DCAF.
- Guild, E., S. Carrera i T. Balzacq. 2008. The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union. CEPS Research Paper No. 12. <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1746.pdf>.

- Global Financial Integrity, Report “Transnational Crime and the Developing World,” March 2017, <https://gointegrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/>
- Izmijenjeni prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a (granice i vize) i o izmjeni Odluke Vijeća 2004/512/EZ, Uredbe (EZ) br. 767/2008, Odluke Vijeća 2008/633/PUP, Uredbe (EU) 2016/399, Uredbe (EU) 2017/2226, Uredbe (EU) 2018/XX [Uredba o ETIAS-u], Uredbe (EU) 2018/XX [Uredba o SIS-u u području granične kontrole] i Uredbe (EU) 2018/XX [Uredba o agenciji eu-LISA]. COM(2018) 478 final. Europska komisija. Bruxelles, 13. lipnja 2018. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20180478.do?appLng=HR>.
- Izvjешće Komisije: Treće izvješće Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću o operativnosti europske granične i obalne straže. COM(2017) 219 final. Bruxelles, 2. 5. 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0219> (pristupljeno 10. svibnja 2018.).
- Junker Jean-Cloude, Political Guidelines for the next European Commission, Strasbourg, 15 July 2014.
- Kirchner, E. i J. Sperling. 2002. The new security threats in Europe: Theory and evidence. *European Foreign Affairs Review* 7(4): 423–452.
- Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Jači i pametniji informacijski sustavi za granice i sigurnost. COM(2016) 205 final. Bruxelles, 6. travnja 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX:52016DC0205>.
- Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću: Povratak Schengenu – Plan. COM(2016) 120 final. Bruxelles, 4. 3. 2016. <https://mup.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Povratak%20Schengenu%20-%20Plan.pdf> (pristupljeno 2. ožujka 2019.).
- Marenin, O. 2010. Challenges for Integrated Border Management in the European Union. DCAF, Occasional Paper No 17. [https://www.researchgate.net/publication/242634998\\_Challenges\\_for\\_Integrated\\_Border\\_Management\\_in\\_the\\_European\\_Union](https://www.researchgate.net/publication/242634998_Challenges_for_Integrated_Border_Management_in_the_European_Union).
- Mikac, R. i F. Dragović. 2017. Masovne migracije: izazovi, posljedice i put naprijed. *Forum za sigurnosne studije* 1(1): 130–152.
- Odluka Vijeća 2007/533/PUP od 12. lipnja 2007. o osnivanju, radu i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II). *Službeni list Europske unije* L 205, 7. 8. 2007. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32007D0533>.
- Odluka Vijeća 2008/615/PUP od 23. lipnja 2008. o produbljanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala. *Službeni list Europske unije* L 210/1, 6. 8. 2008. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32008D0615>.

- Odluka Vijeća 2009/316/PUP od 6. travnja 2009. o uspostavi Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije (ECRIS) na temelju članka 11. Okvirne odluke 2009/315/PUP. *Službeni list Europske unije* L 93/33, 7. 4. 2009. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c9557bo-9167-49fd-ae6a-7590116d5664>
- Peers, S. 2011. *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford University Press.
- Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union. Council of the European Union, 14. 6. 2002. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010019%202002%20INIT> (pristupljeno 2. siječnja 2019.).
- Plan za pojačanu razmjenu informacija i upravljanje informacijama, uključujući interoperabilna rješenja, u području pravosuđa i unutarnjih poslova. Vijeće Europske unije. Bruxelles, 16. studenoga 2017. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12223-2017-REV-3/hr/pdf> (pristupljeno 20. veljače 2019.).
- Rigo, E. 2005. Implications of EU Enlargement for Border Management and Citizenship in Europe. EUInstitute-RSCAS Working papers No. 21.
- Rumford, C. 2007. Does Europe Have Cosmopolitan Borders? *Globalizations* 4(3): 327–339.
- Schelter, K. 2006. Challenges for Non- (and Not Yet) Schengen Countries. U: *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, ur. M. Caparini i O. Marenin. Geneva DCAF.
- Schengen Catalogue of best practices. 16613/2/08 REV 2. Bruxelles, 17. travnja 2009. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016613%202008%20REV%202> (pristupljeno 12. srpnja 2018.).
- Shelley, L. 2006. Border Issues: Transnational Crime and Terrorism. U: *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, ur. M. Caparini i O. Marenin. Geneva DCAF.
- Sie Dhian Ho, M. 2006. Enlarging and Depening the EU/Schengen Regime on Border Controls. U: *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, ur. M. Caparini i O. Marenin. Geneva DCAF.
- SIS II – 2018 Statistics. 2019. eu-LISA. <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%202018%20statistics.pdf> (pristupljeno 2. travnja 2019.).
- Strategija integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske. 2014. *Narodne novine* 92/2014. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_07\\_92\\_1864.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_07_92_1864.html).
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. 2017. *Narodne novine* 73/2017. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_73\\_1772.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html).
- Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union. Finale Report. 16. lipnja 2014.

- [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016\\_home\\_esbg\\_frp\\_001\\_esbg\\_final\\_report\\_3\\_00\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf) (pristupljeno 22. prosinca 2018.).
- Tadić, J., F. Dragović i T. Tadić. 2016. Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU. *Policija i sigurnost* 25(1): 14–42.
- Tatalović, S. i M. Bilandžić. 2005. *Osnove nacionalne sigurnosti*. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova RH.
- Tatalović, S., A. Grizold i V. Cvrtila. 2008. *Suvremene sigurnosne politike: države i nacionalna sigurnost početkom 21. stoljeća*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.
- Taylor, M. i J. Horgan. 2003. *Terorizam u budućnosti*. Zagreb: Golden marketing.
- Ugovor iz Amsterdama o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji, ugovorâ o osnivanju Europskih zajednica i određenih s njima povezanih akata. 1997. [http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11997D\\_Ugovor\\_iz\\_Amsterdama\\_hrv.pdf](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11997D_Ugovor_iz_Amsterdama_hrv.pdf) (pristupljeno 3. siječnja 2019.).
- Ugovor iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Pročišćene inačice. 2010/C 83/01. <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>.
- UNHCR data; <https://www.unhcr.org/data.html> (pristupljeno 20.5.2019.)
- Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (kodifikacija). *Službeni list Europske unije* L77/1, 23. 3. 2016.
- Uredba (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ. *Službeni list Europske unije* L 251/1, 16. 9. 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>.
- Uredba (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području granične kontrole i o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma te o izmjeni i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1987/2006. *Službeni list Europske unije* L 312/14, 7. 12. 2018.
- Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama). *Službeni list Europske unije* L 105/1, 3. 4. 2006. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A32006R0562>.

Uredba (EZ) br. 1987/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II). *Službeni list Europske unije* L 381, 28. 12. 2006. <https://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/aobocd96-6a38-46d3-aoad-2a5d6bo4bc69>.

Uredba (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o uspostavi mehanizma za osnivanje jedinica granične policije za brzu intervenciju i o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 u pogledu tog mehanizma i uređivanju zadataka i ovlasti gostujućih službenika.

**Službeni list** L 199, 31. 7. 2007. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2007/863/oj?locale=hr>.

Uredba Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26. listopada 2004. o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije. *Službeni list* L 349/1, 25. 11. 2004.

Vitorino, A., *New European Borders and Security Co-operation: Promoting trust in enlarged European Union*, Police and Justice Co-operation and the New European Borders, European Monographs, Kluwer Law International, The Hague, 2002.

Weiner, Myron; *International migration and security*, Westview Press, 1993.

Vukadinović, R. i L. Čehulić Vukadinović. 2011. *Politika europskih integracija*. Zagreb: Naklada Ljevak.

Zakon o nadzoru državne granice. 2016. *Narodne novine* 83/2013, 27/2016. <https://www.zakon.hr/z/450/Zakon-o-nadzoru-dr%C5%BEavne-granice>.

Žunec, O. i D. Domišljanović. 2000. *Obavještajno-sigurnosne službe Republike Hrvatske: stanje i načela preustroja za razdoblje konsolidacije demokracije*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

### 3. Razvoj i održavanje snažne i aktivne obrane

**DRAGUTIN REPINC, umirovljeni general-pukovnik, posebni savjetnik ministra obrane Republike Hrvatske**

Razvoj i održavanje snažne i aktivne obrane jedan je od strateških ciljeva u sklopu nacionalnog interesa „Sigurnost stanovništva te teritorijalni integritet i suverenitet Republike Hrvatske” (Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, 2017), koji se smatra preduvjetom opstojnosti države u svim njezinim funkcijama. Hrvatska mora razvijati i održavati snažnu i aktivnu obranu kako bi djelovala preventivno protiv svih potencijalnih sigurnosnih prijetnji iz vojne domene u užem smislu, te sigurnosnih prijetnji i rizika u širem smislu. Isto tako, snažna i aktivna obrambena djelatnost treba osigurati zaštitu temeljnih vrijednosti našeg društva i suverenitet države sukladno obvezama i zadaćama iz najviših strateških dokumenata Republike Hrvatske.

Pojam obrane je vrlo širok i ovdje se neće posebno elaborirati. Jednako tako, budući da je strateški cilj u Strategiji nacionalne sigurnosti RH (2017) opisan isključivo s gledišta vojne obrane, tj. djelovanja Oružanih snaga<sup>1</sup>, ovdje se neće govoriti o drugim oblicima obrane poput civilne<sup>2</sup>, gospodarske ili neke druge vrste obrane. Aktivna obrana uključuje

1 Budući da je člankom 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obrani (NN 30/2018) regulirano da se za Oružane snage Republike Hrvatske koristi i naziv Hrvatska vojska, u nastavku poglavlja će se koristiti naziv Hrvatska vojska i kratica HV, osim kod citiranja pojedinih odredbi Ustava, Zakona o obrani i drugih strateških dokumenata gdje se izrijekom navode Oružane snage RH.

2 Pojam civilna obrana pojavljuje se u Strategiji obrane RH i Zakonu o obrani iz 2002. (NN 33/2002). U Strategiji obrane piše: „Civilna



skup zadaća, mjera, aktivnosti i sudionika u vojnoj (i civilnoj) obrani koji sinergijski djeluju na ispunjenju zajedničkih sigurnosnih i drugih ciljeva i interesa Hrvatske odvratanjem, doprinosom izgradnji i jačanju međunarodne sigurnosti i odbijanjem oružane agresije samostalno ili sa saveznicima u sklopu kolektivne obrane NATO-a.

---

obrana zasebna je komponenta obrambenog sustava Republike Hrvatske unutar definiranoga strategijskog koncepta integralne obrane. Čine je organizacijski, ljudski i materijalni potencijali specifičnih nositelja obrambenih aktivnosti iz civilnog sektora. U funkcionalnom smislu, ova komponenta obrambenog sustava usmjerena je na *osiguravanje svih potrebnih pretpostavki za ustrojavanje, opremanje, planiranje i stabilno financiranje obrane Republike Hrvatske, zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara, olakšavanje preživljavanja stanovništva u uvjetima prirodnih, tehničko-tehnoloških i drugih nesreća većih razmjera, te na potporu Oružanim snagama Republike Hrvatske u svim uvjetima njihova operativnog djelovanja.*”

U Zakonu o obrani se u temeljnim pojmovima daju definicije obrane, vojne obrane i civilne obrane. Definicija civilne obrane glasi: „Civilna obrana je sustav institucija i aktivnosti usmjerenih na pripreme za obranu i obranu države nevojnim sredstvima. Civilna obrana obuhvaća tijela državne vlasti, lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe nositelje obrambenih priprema te organizacije za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara. Civilna obrana nevojnim sredstvima i načinima osigurava djelovanje vlasti, gospodarstva i društvenih djelatnosti, opskrbu i zaštitu radi preživljavanja stanovništva te podupire vojnu obranu države.”

Nakon 2002. godine niti u jednom strateškom dokumentu koji se odnosi na područje obrane ne spominje se civilna obrana (čak ni u Strategiji nacionalne sigurnosti (NN 32/2002), koja je objavljena dva mjeseca prije Strategije obrane RH i Zakona o obrani, ne spominje se civilna obrana, već samo civilna zaštita, ali u drugom kontekstu), iako je jasno da ona postoji, organizira se i provodi kao neizostavni dio ukupne obrane.

### 3.1. Strateški i normativni okvir

Strateški i normativni okvir bit će prikazan u dijelu analize i predstavlja nja najznačajnijih odredbi iz Ustava RH, najznačajnijih strategija i planova, te Zakona o obrani, i to kronološki prema vremenu njihovog nastanka kako bi se mogla pratiti dinamika i razvoj obrambenog sustava.

Ustroj obrambene djelatnosti, način upravljanja obrambenim sektorom, zapovijedanje i demokratski nadzor uređeni su Ustavom<sup>3</sup> i zakonima iz područja obrane<sup>4</sup>, dok je suradnja s raznim akterima društvene moći dodatno regulirana strategijama i zakonima iz područja sigurnosti. Hrvatska vojska (HV) stara je koliko i moderna hrvatska država, uspostavljena je neposredno nakon proglašenja neovisnosti, a razvijala se u izuzetno nepovoljnim okolnostima vođenja obrambenog rata. Suočena s agresijom i bez razvijenog obrambenog sustava, Hrvatska je prišla stvaranju vojske uglavnom od dragovoljaca, opremajući ih u skladu s tadašnjim mogućnostima i okolnostima. U tim turbulentnim i kriznim vremenima nije moglo biti sustavnog i planskog opremanja Hrvatske vojske, kao ni sustavne i standardizirane obuke njezinih pripadnika. Isto tako, iako ponosna na svoju dugu vojnu tradiciju, Hrvatska nije imala iskustava u organizaciji moderne vojske i ministarstva obrane. Međutim, HV je odgovorio svim izazovima opstanka države, uspješno je obranio Hrvatsku od pokušaja njezinog totalnog uništenja, te je odlučnim i briljantnim operacijama doveo do konačnog oslobođenja države. Sve to je pridonijelo profiliranju svih elemenata obrambenog

3 Članak 7. stavak 1. Ustava: „Oružane snage Republike Hrvatske štite njezin suverenitet i neovisnost te brane njezinu teritorijalnu cjelovitost.”

4 Najvažniji zakoni iz područja obrane su Zakon o obrani (2018) i Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske (2018). Zakonom o obrani „uređuje se organiziranje za obranu i ostvarenje obrambene funkcije u Republici Hrvatskoj, obrambene nadležnosti tijela državne vlasti i državne uprave, demokratski nadzor, uporaba i korištenje Oružanih snaga, upravljanje, rukovođenje i zapovijedanje u Oružanim snagama, obveze jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba te dužnosti i prava državljana u području obrane” (članak 1.). Zakonom o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske se „prvenstveno uređuje služba u Oružanim snagama Republike Hrvatske, prijam, raspored na ustrojbeno mjesta, činovi i promaknuća u činove, obveze, prava i odgovornosti, izdvajanje i prestanak službe te ostala pitanja pripadnika Oružanih snaga” (članak 1.).

sektora, a prvenstveno Hrvatske vojske u respektabilan instrument ukupne društvene moći te je HV jamac i temelj naše slobode i suverenosti.

U mirnodopskim uvjetima mijenjali su se prioriteta društva, te zadatci i obveze HV-a. Prelaskom s ratnog na mirnodopski ustroj uočeno je da je Hrvatska vojska neprimjereno organizirana i nespriprema za izazove u miru te djelovanje u širokom spektru neborbenih zadataka, posebno zadataka u međunarodnom okruženju. Već je i površna analiza ukazivala na to da je vojska prevelika, posebno administrativni i zapovjedno-stožerni aparat. Organizacija je bila kompleksna pri čemu je dolazilo do dupliranja funkcija i neracionalne uporabe ljudskih resursa. Zbog socijalne senzibiliteta smanjenje HV-a nije provedeno dovoljno brzo i planski, pa je prosječna dob aktivnih djelatnika<sup>5</sup> skoro neprekidno rasla, a obrazovna struktura postala je izuzetno nepovoljna, što je promijenjeno tek 2002. godine.<sup>6</sup> Oprema na uporabi u HV-u velikim je dijelom ubrzo po-

5 Dok je 1991. dob pripadnika HV-a bila 28,3 godine (1991. nije bilo klasične podjele na časnike, dočasnike i vojnike), 2002. bila je 35,9 godina (časnici 39,4, dočasnici 36,2, vojnici 33,1 godina), a 2013. godine 38,8 godina (časnici 42,5, dočasnici 41,1, vojnici 33,6 godina). U posljednjih pet godina dobna struktura se smanjuje pa je 2018. bila 38,1 godinu (časnici 43,7, dočasnici 41,8, vojnici 30,3). Očekuje se nastavak pomlađivanja izdvajanjem časnika i dočasnika koji ostvaruju uvjete za starosnu mirovinu, te povećanim prijemom mladih vojnika.

6 Ministarstvo obrane je 2002. donijelo Pravilnik o standardima profesionalnog razvoja i postupku utvrđivanja nemogućnosti daljnjeg profesionalnog razvoja djelatnih časnika (NN 123/2002) i Pravilnik o standardima profesionalnog razvoja i postupku utvrđivanja nemogućnosti daljnjeg profesionalnog razvoja djelatnih vojnika i dočasnika (NN 127/2002). Tim su pravilnicima utvrđeni kriteriji, standardi i postupci za prijam u djelatnu vojnu službu, raspored na dužnosti, profesionalni razvoj, način utvrđivanja nemogućnosti daljnjeg profesionalnog razvoja i otpust časnika, dočasnika i vojnika iz djelatne vojne službe. Zbog neispunjavanja standarda (zdravstvena sposobnost, stručna sprema, vojna izobrazba, dob, sigurnosni kriteriji) od 2002. do 2004. iz službe je otpuštena 12.041 djelatna vojna osoba, a ukupno brojno stanje HV-a je s 28.257 smanjeno na 19.470. U tom procesu je iz vojnog sustava otišao veliki broj osoba s velikim ratnim iskustvom, vrlo motiviranih, sposobnih i spremnih pridonositi razvoju HV-a, ali se poboljšala ukupna obrazovna struktura. Godine 2002. samo 49,6% časnika imalo je višu i visoku stručnu spremu, a 90,8 dočasnika srednju stručnu spremu, taj je broj 2006. porastao na 77,8% časnika i 96,6% dočasnika, 2011. na 90,9% časnika i 98,3% dočasnika, a 2018. na 98,4% časnika i 99,7% dočasnika.

stala zastarjela ili neuporabljiva, a nije bila provedena njezina unifikacija ni standardizacija.

Brojni pokušaji reforme HV-a nisu dali željene rezultate zbog, između ostalog, nedostatka jasne vizije, nepostojanja strateških dokumenata i smjernica te razrađenih mehanizama za implementaciju reformi. Ti prvi reformski napor rezultirali su ipak značajnim smanjenjem HV-a. Međutim, nova struktura je bila samo manja inačica prijašnje, odnosno nije bila prilagođena novim zadacima koje su se postavljale pred sustav. Unatoč značajnom smanjenju osoblja, ni nova struktura nije bila u skladu s raspoloživim proračunskim sredstvima za obranu.

Početak 2000-ih Hrvatska postaje aktivnija u mirovnim misijama, ulazi u Partnerstvo za mir i odmah postaje aktivna u PARP-u,<sup>7</sup> te 2002. godine, ulaskom u NATO-ov program Akcijskog plana za članstvo (MAP),<sup>8</sup> dobiva i službeni status zemlje kandidatkinje za članstvo. To uvelike pridonosi promjeni međunarodnog statusa Hrvatske: Hrvatska se promatra kao stabilna država, programi vojne suradnje se šire, a Hrvatskoj postaju dostupna iskustva, mehanizmi i alati za daljnju refor-

7 *Planning and Review Process* (proces planiranja i raščlambe) opisan je u Okvirnom dokumentu Partnerstva za mir, gdje se kaže da će „članice Sjevernoatlantskog saveza razviti zajedno s ostalim državama sudionicama proces planiranja i raščlambe koji će osigurati temelje za identificiranje i procjenu snaga i sposobnosti koje se mogu dati na raspolaganje za multinacionalne vježbe, obuku i operacije zajedno sa savezničkim snagama.” Iako je glavna svrha PARP-a pomoć partnerskim državama u planiranju i pripremi njihovih snaga za operacije pod vodstvom NATO-a, proces ima važnu ulogu u ostvarenju i drugih ciljeva kao što su transparentnost procesa planiranja i izrade obrambenog proračuna, održavanje sposobnosti za doprinos operacijama UN-a i OESS-a, razvoj vojne suradnje s NATO-om, dugoročni razvoj oružanih snaga koje će biti sposobne djelovati sa snagama članica NATO-a, osiguranje demokratskog nadzora nad oružanim snagama i dr.

8 *Membership Action Plan* (Akcijski plan za članstvo) pokrenut je 1999. na samitu NATO-a u Washingtonu. Cilj mu je osnažiti NATO-ovu politiku daljnjeg proširenja i pružiti pomoć državama kandidatkinjama u dostizanju vojnih i političkih kriterija za članstvo. NATO i država kandidatkinja zajedno izrađuju plan aktivnosti u pet područja: politička i ekonomska pitanja, vojna i obrambena pitanja, financije, pravna pitanja i sigurnosna pitanja. Svake godine država kandidatkinja izrađuje izvještaj o učinjenom kroz godišnji nacionalni plan (*Annual National Plan – ANP*), a potom nadležni odbori i tijela NATO-a ocjenjuju uspješnost ostvarenja dogovorenih ciljeva.

mu obrambenog sustava. Pozitivne promjene u sigurnosnom okružju i aktivnija uloga Hrvatske na međunarodnom planu, te novi politički prioriteti hrvatskog društva pred hrvatski obrambeni sustav postavljaju nove zadaće koje je s postojećom strukturom snaga sve teže realizirati.

Proračun za obranu se smanjivao brže od broja vojnika: u deset godina smanjio se tri puta, s gotovo dvije milijarde američkih dolara 1995. na 0,7 milijardi dolara 2005. godine. Najvidljivija posljedica ovog trenda bilo je drastično smanjenje fondova za modernizaciju i nabavu, dok je na troškove osoblja odlazilo gotovo 70% proračuna.<sup>9</sup>

Da bi se izbjegle pogreške i kratkoročna rješenja karakteristična za prethodne pokušaje reforme HV-a, bilo je neophodno izraditi strateške dokumente koji će opisivati prijetnje nacionalnoj sigurnosti, definirati misije i zadaće HV-a te potrebe za provedbu reformi obrambenog sustava povezati s raspoloživim resursima. Također, bilo je očigledno da je potreban sustav dugoročnog planiranja kao strateška smjernica za reformu obrambenog sustava.

Program rada Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000. – 2004. godine (2000), prvi javni dokument sa strateškim smjernicama u području obrane, ukazuje na potrebu reforme Hrvatske vojske i obrambenog sustava te određuje strateške ciljeve: „očuvanje nacionalne sigurnosti, održavanje visoke razine spremnosti i optimalne veličine oružanih snaga Republike Hrvatske, transparentnost sustava obrane i integracija Republike Hrvatske u međunarodne vojno-političke saveze”.

9 Udio proračuna MORH-a u BDP-u Hrvatske 2002. godine bio je 2,06%, da bi 2016. pao na najnižih 1,13%. Od 2016. proračun raste na 1,20, 1,26 i 1,31 posto po godinama, što je daleko od 2% BDP-a koliko traži NATO od svake države članice. Željena struktura proračuna od 50% za troškove osoblja, 30% za provedbu operacija u skladu s misijama i zadaćama, te 20% za opremanje i modernizaciju i druge troškove, postavljena još u prvom Strateškom pregledu obrane (2005), nikad nije ostvarena. Razmišljanja koja su često prevladavala prilikom izrade strateških dokumenata, posebno kada se raspravljalo o tome kako će se sa smanjenjem brojnog stanja automatski smanjiti izdvajanje za troškove osoblja, a tako uštedeni novac prebaciti u troškove modernizacije, bila su potpuno neutemeljena. Prateći podatke od 2006., nakon usvajanja Strateškog pregleda obrane, do danas, izdvajanje za osoblje kretalo se od najviših 71,8% 2009. godine do najnižih 61,1% 2018. (prosječno u zadnjih trinaest godina 66,1%). Istovremeno su se troškovi za opremanje i modernizaciju kretali od najviših 16,1% 2011. godine do najnižih 8,0% 2006. (prosječno u zadnjih trinaest godina 11,7%).

U Programu su dane i konkretne smjernice za određena područja preustroja obrambenog sustava:

- preustroj Ministarstva obrane uz smanjenje broja djelatnika i prijenos dijela operativnih nadležnosti iz Ministarstva obrane u Glavni stožer OSRH-a
- ustroj i strukturu osoblja Ministarstva obrane podrediti zadaći civilnog nadzora nad vojskom
- nova vojno-teritorijalna podjela te smanjivanje broja gardijskih brigada
- razvoj sustava školovanja osoblja koji će biti povezan i integriran s civilnim sustavom školovanja
- promjena načina i broja uputa na služenje vojnog roka
- oblikovanje strategije modernizacije vojske određivanjem prioriteta, smjera i brzine modernizacije, uz utvrđivanje prioriteta i mogućih strateških područja razvoja domaće vojne industrije
- postupno smanjivanje vojnih troškova
- standardizacija i tipizacija neborbenih sredstava i obuke.

Ove su se opće smjernice trebale operacionalizirati u strateškim dokumentima koji manje programski, a više analitički i planski pristupaju razvoju i reformi obrambenog sustava. Zbog nedostatka stručnog znanja unutar našega obrambenog sustava u izradi takvih dokumenata, iskorišteni su mehanizmi Partnerstva za mir i bilateralne vojne suradnje za pristup ekspertizi i iskustvu kojima su raspolagali obrambeni planeri NATO-a i pojedinih zemalja članica. Tako su Ministarstvo obrane i HV, uz redovne planske procese koji su se odvijali u suradnji s NATO-om, prišli izradi dviju analiza u suradnji s američkim i britanskim stručnjacima.

Američka Studija obrambenih reformi (*Defense Reform Study*, 2001) prvi je dokument koji analizira cjelokupni hrvatski sustav nacionalne sigurnosti i obrane, počevši od strateškog okružja i vojnih zadaća pa do konkretnih preporuka za organizaciju i ustroj Hrvatske vojske. To je svojevrsni prvi „strateški pregled obrane” izrađen za potrebe hrvatskoga obrambenog sustava i sastoji se od dva dijela: u prvom se dijelu daje prosudba našega obrambenog sustava, dok se u drugom dijelu predlaže plan implementacije mjera i aktivnosti za promjenu i poboljšanje sustava. Studija je poslužila kao dobra osnova za detaljnije analize hrvatskih planera, koji su se tijekom rada na njoj upoznali s procesima obrambenog planiranja, i cjelokupnome obrambenom sustavu koji je otpočeo raspravu o svojoj budućnosti.

Ova studija daje sedamnaest ključnih nalaza i trinaest najvažnijih preporuka od kojih ističemo neke važne za razvoj obrambenog sustava:

- razvoj sveobuhvatnog i integriranog sustava nacionalne sigurnosti uz bezodložno objavljivanje ključnih dokumenata obrambenog planiranja, uključujući strategiju nacionalne sigurnosti i nacionalnu vojnu strategiju
- razvoj višegodišnjeg sustava obrambenog planiranja povezan s proračunom; uvođenje sustava planiranja, programiranja i izrade proračuna<sup>10</sup>
- Ministarstvo obrane i Glavni stožer OSRH-a moraju se reorganizirati kako bi stvorili kompaktniju i djelotvorniju organizaciju koja olakšava horizontalnu i vertikalnu koordinaciju svojih dijelova
- razvoj snaga kroz integraciju dva karakteristična procesa: jedan se temelji na zahtjevima sposobnosti i određuje koje snage država treba za jamčenje prihvatljive razine sigurnosti, a drugi se temelji na resursima i određuje koje sposobnosti država može sebi priuštiti
- kopnena vojska treba biti kombinacija lakog motoriziranog/mehaniziranog pješništva i oklopništva s povećanom pokretljivošću; ratno zrakoplovstvo treba postati potpuno operativna, borbena sposobna snaga kompatibilna s NATO-om te se orijentirati više prema helikopterskim snagama; ratna mornarica treba biti strukturirana da više bude snaga za obranu litoralnog područja, a manje za otvoreno more, a podmornice treba staviti izvan operativne uporabe
- razvoj programa prijema osoblja za rješavanje fenomena „starenja vojske”
- razvoj tri sustava temeljne obuke za ročnike, gardiste i pričuvu te definiranje ciljeva i standarda pojedinačne i skupne obuke
- puni razvoj postojećega višeslojnog logističkog sustava.

Analizirajući ovu studiju danas, može se lako zaključiti da je prihvaćena i implementirana većina preporuka, osim zamjene borbenih aviona većim brojem helikoptera.

Druga važna analitička studija nastala u suradnji sa stranim partnerima je britanski Pregled upravljanja i djelovanja Ministarstva obrane RH (*Review of Management and Administration of the Ministry of Defence of the Republic of Croatia*, 2001). Cilj je bio izraditi neovisni pregled Ministarstva obrane, Glavnog stožera i Inspektorata obrane istražujući organizacijsku kulturu, strukturu i procedure, odgovornosti,

<sup>10</sup> Sustav planiranja, programiranja i izrade proračuna (SPPP), koji je konačno i razvijen u MORH-u, modeliran je prema načelima PPBS-a (*Planning, Programming and Budgeting System*) koji koristi Ministarstvo obrane SAD-a.

opterećenja, prakse poslovnog planiranja i rada, komunikacijske linije i dr. Naglasak je bio više na administrativnim procesima i organizacijskim načelima, a studija je u 35 preporuka predlagala uvođenje poslovnih načela u upravljanje obranom, naglašavala je važnost i jačanje demokratskog nadzora u praksi, predlagala je usklađivanje zakonskih okvira u području obrane, jasnije postavljanje zapovjedno-nadzorne ovlasti nad sustavom, uvođenje sustava dugoročnog planiranja, te manju i jednostavniju administrativnu strukturu i manje, bolje opremljene i uvježbane snage. Budući da je tadašnja administracija Ministarstva obrane studiju doživjela uglavnom kao kritiku svog rada, velik broj preporuka nije prihvaćen, a dio je prihvaćen djelomično, što je poslije dovelo do toga da su se promjene u Hrvatskoj vojsci događale puno brže nego u Ministarstvu obrane.

Na temelju preporuka ove dvije studije, ali i zahtjeva koje su NATO-ovi timovi postavili pred Hrvatsku za ulazak u Akcijski plan za članstvo (MAP), u samo godinu dana donesena su tri strateška dokumenta: Hrvatski sabor je 2002. godine donio Strategiju nacionalne sigurnosti i Strategiju obrane, a predsjednik Republike je 19. ožujka 2003. na prijedlog načelnika Glavnog stožera i uz suglasnost ministricе obrane donio Vojnu strategiju Republike Hrvatske. Tako je Hrvatska prvi put dobila okvir i smjernice za razvoj sustava nacionalne sigurnosti određivanjem prioriteta sigurnosne i vanjske politike, a „za Hrvatsku, članstvo u EU i NATO-u pruža jedinstvenu povijesnu prigodu za očuvanje i jačanje demokracije, zaštitu neovisnosti, kao i neograničene mogućnosti gospodarskog napretka”, te je „ulazak Republike Hrvatske u NATO strateški srednjoročni cilj kojem će se podrediti svi objektivno raspoloživi resursi” (Strategija nacionalne sigurnosti RH, 2002). Ti su dokumenti dali strateški okvir za provođenje reformi obrambenog sustava, a „u okviru razvoja obrambenog sustava, Oružane snage Republike Hrvatske moraju postati moderna i dobro opremljena borbena sila koja će po svom karakteru, veličini, strukturi, sustavu upravljanja i zapovijedanja, obuci i izobrazbi biti sposobna odgovoriti zahtjevima nacionalne obrane kao i novim izazovima i prijetnjama vojne i nevojne prirode” (Strategija nacionalne sigurnosti RH, 2002). Oružane snage i ostale sastavnice obrambenog sustava nastavit će proces preobrazbe i modernizacije u skladu s procjenom prijetnji nacionalnoj sigurnosti, savezničkim odgovornostima i mogućnostima Hrvatske.

Strategija nacionalne sigurnosti RH (2002), prva realizirana strategija toga tipa, dala je pregled sigurnosnog okruženja i temeljnih težnji Hrvatske. Prepoznato je da više ne postoje izravne sigurnosne

prijetnje Hrvatskoj u konvencionalnom smislu, ali nestabilnost dijela našeg okruženja zbog tek započetih društveno-gospodarskih promjena predstavlja određen sigurnosni izazov. U dijelu najvažnijih nacionalnih ciljeva naznačen je ulazak u Europsku uniju i NATO.

Razvoj sigurnosne i obrambene politike određen je sukladno deklariranim sigurnosnim ciljevima:

Opći sigurnosni cilj Republike Hrvatske je izgradnja pretpostavki i uvjeta za slobodan, pravedan i stabilan politički, ekonomski i socijalni razvoj hrvatskog društva, u suradnji i međusobnoj usklađenosti s drugim demokratskim državama. On će se ostvarivati putem postignuća sljedećih posebnih sigurnosnih ciljeva:

- Uspostava, razvoj i provedba odgovarajućih politika, mjera, aktivnosti i institucija na sigurnosnom području – sadržajno primjerenih zahtjevima za uspješno prevladavanje suvremenih i budućih sigurnosnih rizika i prijetnji za Republiku Hrvatsku.
- Izgradnja povoljnoga međunarodnoga sigurnosnog okruženja na regionalnoj i globalnoj razini kroz uključivanje u međunarodne sigurnosne integracije i suradnju s drugim demokratskim državama. (Strategija nacionalne sigurnosti RH, 2002)

U dijelu razvoja obrambenih sposobnosti Strategija nacionalne sigurnosti (2002) donosi sljedeće:

77. (...) U okviru obrambenog sustava, Oružane snage Republike Hrvatske temeljni su nositelj funkcije obrane i ustavno odgovorne za zaštitu suverenosti i teritorijalnog integriteta. Oružane snage se mogu uporabiti u samoobrani, kao i zaštitu vitalnih interesa Republike Hrvatske kada diplomatski i politički mehanizmi nisu dovoljni za odvratanje potencijalne agresije ili ugroženosti.

78. Obrambeni sustav se mora razvijati u smjeru direktnog podupiranja sigurnosne i vanjske politike Republike Hrvatske. To rezultira novom ulogom i zadaćama Oružanih snaga. Oružane snage moraju razviti sposobnosti za aktivni doprinos izgradnji povoljnoga okruženja, razvijanjem i jačanjem međunarodne suradnje, povjerenja, partnerstva i savezništva, te sudjelovanjem u međunarodnim mirovnim operacijama, upravljanju krizama, humanitarnim operacijama i zajedničkim vojnim vježbama.

79. Oružane snage će razviti sposobnosti i za zadaće potpore civilnim institucijama u stanju neposredne ugroženosti i drugim kriznim situacijama, poput elementarnih nepogoda i drugih nesreća, kada razmjeri i uvjeti tih okolnosti nadilaze sposobnosti i

raspoložive resurse institucija zaduženih za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara. Oružane snage moraju također biti sposobne za pomoć civilnim institucijama putem provedbe „netradicionalnih zadaća“, kao što su borba protiv terorizma, proliferacije oružja za masovno uništavanje, prometa drogama i sl.

80. U okviru razvoja obrambenog sustava, Oružane snage Republike Hrvatske moraju postati moderna i dobro opremljena borbena sila koja će po svom karakteru, veličini, strukturi, sustavu upravljanja i zapovijedanja, obuci i izobrazbi biti sposobna odgovoriti zahtjevima nacionalne obrane kao i novim izazovima i prijetnjama vojne i nevojne prirode. Također, Oružane snage moraju biti sposobne odgovoriti zahtjevima koji proizlaze iz integracijskih ciljeva i međunarodnih obveza Republike Hrvatske. Zbog toga, jedan od najvažnijih principa razvoja Oružanih snaga mora biti postizanje interoperabilnosti sa snagama država članica NATO-a.

Ovaj strateški okvir predstavlja viziju razvoja cjelokupnog obrambenog sektora i posebno Hrvatske vojske za srednjoročno razdoblje. Strategija obrane RH (2002) određuje potreban diskurs posredstvom izgradnje integralnoga obrambenog sustava, sposobnog za prilagođavanje budućim promjenama i uključivanjem u međunarodne sigurnosne integracije kao najbolji i najracionalniji način angažiranja raspoloživih obrambenih resursa. Koncept integralnoga obrambenog sustava predstavlja sinergijsko djelovanje vojnih i civilnih komponenti nacionalne moći, gdje su cjelokupan obrambeni sustav i njegove aktivnosti usmjereni na jačanje nacionalne sigurnosti te suradnju i potporu društvenim nastojanjima i djelovanjima. Pored toga, on predstavlja važan čimbenik gospodarskog i financijskog sustava države, nacionalni ponos, generator stabilnosti i čimbenik prostornog i socioekonomskog razvoja pojedinih dijelova Hrvatske.

Obrambeni sustav sastoji se od vojnih i civilnih institucija i koncepta. Najznačajnije operativne institucije su Ministarstvo obrane i Hrvatska vojska, a važno mjesto imaju i Hrvatski sabor, predsjednik Republike i predsjednik Vlade, druga tijela državne vlasti i brojni nositelji civilne obrane.

Sljedeći važan dokument s područja obrane je Strateški pregled obrane (2005). Proces strateškog pregleda obrane zamišljen je kao temeljita inventura obrambenog sustava kroz koju se uočavaju njegovi nedostaci i predlaže novi koncept obrane orijentiran na razvoj potrebnih vojnih sposobnosti u okviru proračunskih uvjeta tijekom pristupanja

euroatlantskim integracijama. Strateški pregled obrane je bio proizvod koordinacije i zajedničkih napora većeg broja institucija vlasti, a Ministarstvo obrane je imalo vodeću ulogu. Tijekom razvoja Strateškog pregleda obrane svoj su doprinos dali, između ostalih, Ured predsjednika, Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo financija, a redovito su konzultirani i predstavnici NATO-a. Strateški pregled obrane je predstavljao refleksiju aktualnih smjernica Vlade u području nacionalne sigurnosti, te je definirao viziju reformi HV-a i odredio osnovne pravce i dinamiku te reforme. Prepoznati su i pokretački elementi koji će usmjeravati reformske procese: ugroze i sigurnosni izazovi u neposrednom okružju, nalazi i zaključci analize postojeće strukture snaga, trendovi kretanja resursa i naše razumijevanje zahtjeva članstva u NATO-u.

Strateški pregled obrane detaljno analizira hrvatski obrambeni sustav i daje brojne preporuke. U nastavku se navode preporuke koje su najviše utjecale na obrambenu reformu i novu strukturu snaga.

Prvo, analizirajući neposredno sigurnosno okružje i pokretačke sile u njemu, Strateški pregled obrane zaključuje da je mala vjerojatnost klasične vojne agresije na Hrvatsku. Međutim, zaključuje se da je naše okružje još uvijek nestabilno, a razvoj događaja koji mogu utjecati na stabilnost i sigurnost nemoguće je u potpunosti predvidjeti. Strateški pregled obrane navodi asimetrične i transnacionalne ugroze ističući regionalnu nestabilnost, krize u bližem i daljnjem okružju, terorizam, organizirani kriminal i širenje oružja za masovno uništavanje kao ugroze koje najvjerojatnije zahtijevaju međunarodni pristup te tako na specifičan način utječu na buduću strukturu Hrvatske vojske. Strateški pregled obrane naglašava važnost integracija u europske i euroatlantske strukture pri čemu se kolektivna obrana i interoperabilnost promatraju kao temeljne odrednice reforme i modernizacije HV-a. Takav pristup određuje temelj za četiri glavne zadaće Hrvatske vojske:

1. Zaštita suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti RH, obrana RH i saveznika
2. Sudjelovanje u operacijama odgovora na krize u inozemstvu
3. Sudjelovanje u mjerama izgradnje sigurnosti i povjerenja
4. Pomoć civilnim institucijama u zemlji. (Strateški pregled obrane, 2005: 14)

U takvom okviru Strateški pregled obrane daje smjernice za reformu obrane na području organizacije, sposobnosti, strukture snaga te resursnih i infrastrukturnih zahtjeva. U preporukama koje se odnose na strukturu snaga sugerira se uravnoteženi pristup koji se treba temeljiti

na analizi sigurnosnih prijetnji, definiranih zadaća i sposobnosti potrebnih za te zadaće, uz uvažavanje resursnih mogućnosti društva. Zaključuje se da ovakav pristup zahtijeva relativno malobrojne snage, mobilne, dobro opremljene i naoružane, te vrhunski obučene.

Strateški pregled obrane (2005: 16) nadalje artikulira vojne sposobnosti ključne za oblikovanje i razvoj HV-a: „sposobnost združenog djelovanja HV-a i djelovanja sa saveznicima/partnerima, razmjesticost i mobilnost, jedinstveni sustav zapovijedanja i nadzora, sposobnosti kopnenih snaga, sposobnosti mornaričkih snaga, sposobnosti zrakoplovnih snaga, sustav obuke i školovanja, logistički sustav”. Određena je buduća struktura snaga i izdvojena odredba o smanjenju ukupnog broja vojnog i civilnog osoblja kao i ugovorene pričuve. Određeno je da će se nastaviti razvijati i civilna obrana čija je uloga „osigurati primjerene sposobnosti odgovora na puni spektar rizika i prijetnji. To podrazumijeva... razvoj i civilnih institucija za zaštitu i spašavanje i reagiranje na krizne situacije u zemlji” (Strateški pregled obrane, 2005: 26).

Kao glavne poluge prilagodbe obrambenog sustava u Strateškom pregledu obrane (2005) označene su profesionalizacija (potpuna profesionalizacija i zamrzavanje služenja vojnog roka), doktrina (razvoj pravila i načela upotrebe i djelovanja HV-a), interoperabilnost i norme (strukturno, proceduralno i tehničko usklađivanje elemenata hrvatskog obrambenog sustava s elementima obrambenih sustava NATO-a i EU-a), materijalni resursi (suvremeno naoružanje i vojna oprema) i financiranje.

Sljedeći značajan dokument je Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske 2006. – 2015. (2006) kojim se operacionalizira vizija Hrvatske vojske prikazana u Strateškom pregledu obrane. Dugoročni plan razvoja postavlja smjernice i planove za modernizaciju, nabavu i infrastrukturni razvoj te pokušava odgovoriti na pitanja kakve su sposobnosti potrebne Hrvatskoj vojsci, koji su joj resursi za to potrebni i koja je vremenska dinamika za realizaciju razvojnih planova. Da bi HV bio spreman za izvršavanje „definiranih misija nužno je razviti sljedeće sposobnosti: pravodobna raspoloživost snaga; sposobnost zapovijedanja i nadzora; sposobnost iskorištavanja informacijskog prostora; sposobnost razmještanja snaga i mobilnost u području operacija; učinkovitost u angažiranju snaga; održivost i sposobnost izvođenja dugotrajnih operacija; sposobnost preživljavanja i zaštite snaga” (Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske 2006. – 2015., 2006: 3).

Prema Dugoročnom planu razvoja, Hrvatska je u razdoblju od 2006. do 2015. trebala razviti potpuno profesionalizirane snage s ugovornom

pričuvom. Ugovorna pričuva je na ovim prostorima novina koja ukazuje na radikalni zaokret u poimanju koncepta obrane napuštajući načela individualne obrane utemeljene na teritorijalnom načelu i prihvaćajući kolektivnu obranu s mobilnim snagama i njihovim ekspedicijskim sposobnostima kao temelj nove organizacije.

Dugoročni plan razvoja (2006) nadalje opisuje najvažnije projekte modernizacije HV-a: kopnena vojska nabavlja oklopna transportna vozila, ratno zrakoplovstvo planira nabavu novih borbenih zrakoplova, a ratna mornarica nove patrolne brodove za nadzor teritorijalnih voda i zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa (ZERP). Ti programi, zajedno s pedesetak ostalih čija se realizacija planira do 2015., vrijede više od 2,5 milijarde američkih dolara.

U Dugoročnom planu razvoja izražava se određena ambicija u vezi sa sudjelovanjem u međunarodnim operacijama, pa se navodi da će do 2011. godine do 700 vojnika biti u međunarodnim operacijama i misijama. Ratna mornarica, pored klasičnih zadaća obrane morskih granica, dobiva zadaće obalne straže. To se reflektira i u organizaciji mornarice koja dobiva dvije glavne borbene postrojbe: flotilu i Obalnu stražu. Ratno zrakoplovstvo, organizirano u dvije zrakoplovne baze, zadržava zadaće obrane suvereniteta u zračnom prostoru opravdavajući planove za obnovu flote borbenih aviona.

Kao i svaki dugoročni projekt, realizacija Dugoročnog plana podrazumijevala je određene rizike: BDP može rasti sporije od predviđenog ili država može ući u recesiju, sigurnosna situacija u neposrednom okružju može se značajno pogoršati, a projekt modernizacije HV-a može se pokazati kao preambiciozan za administrativne i organizacijske vještine i ekspertize koje smo posjedovali kao sustav. Uviđajući mogućnost pojave neželjenih ili manje optimalnih scenarija, Plan sadrži i rudimentarne elemente upravljanja rizicima. Tako je svim projektima modernizacije dodijeljen određen status prioriteta kako bi se u slučaju nedovoljnih proračunskih sredstava projekti niže razine prioriteta mogli odgoditi ili otkazati. Takav pristup zahtijeva kontinuirani nadzor realizacije cjelokupnog procesa modernizacije kao i makroekonomskih pokazatelja i sigurnosne situacije u okružju. Zbog toga je odlučeno da se strateški pregled obrane i izrada dugoročnog (desetgodišnjeg) plana razvoja izrađuju svakih pet godina kako bi se trendovi i procjene kontinuirano procjenjivali i periodično korigirali dugoročni planovi.

Ubrzo nakon njihovog usvajanja, a posebno danas, može se zaključiti da ti dokumenti nisu bili savršeni i da nisu mogli dati sve odgovore na brojna složena pitanja vezana za razvoj i transformaciju našeg sustava

obrane. Veće razlike između ciljeva i predloženih rješenja te stvarnog razvoja događaja dokazuju da predviđanje budućnosti, makar i neposredne, predstavlja kombinaciju spekulacija i znanstvenih analiza. Pod utjecajem globalne ekonomske krize recesija je u Hrvatskoj trajala skoro deset godina i uzrokovala dodatno smanjenje obrambenog proračuna i djelomično neispunjavanje postavljenih prioriteta razvoja. Bez obzira na okolnosti nije se odustalo od razvoja aktivne i snažne obrane i obrambenih aktivnosti.

Strateški pregled obrane (2013) zaokružuje dotadašnji proces razvoja obrambenog sektora u Hrvatskoj i

predstavlja završno izvješće o provedenom procesu preispitivanja usklađenosti strateških koncepata te dostignutih i planiranih obrambenih sposobnosti s obrambenim potrebama koje proizlaze iz realnosti stratejskog i sigurnosnog okružja. Strateški pregled obrane daje elemente za razvoj budućih sposobnosti i veličinu Oružanih snaga Republike Hrvatske te prioritete njihove daljnje transformacije u ostvarivanju postavljenih ciljeva.

Strateški pregled obrane (2013) zajedno s novim Zakonom o obrani zamišljen je kao nova faza u razvoju aktivne i suvremene obrane. U ovom razdoblju Hrvatska je postala punopravna članica NATO-a i Europske unije, uskladila je svoje procedure i postupke s aktivnostima prvenstveno unutar NATO-a, te je aktivno radila na daljnjoj interoperabilnosti u području kolektivne obrane i suradnje. Veliki napredak je učinjen, no uvijek postoji potreba i mogućnost dodatnih unapređenja. Misije Hrvatske vojske su s četiri smanjene na tri, no obujmom su ostale iste kao i prije:

1. Obrana Republike Hrvatske i saveznika
2. Doprinos međunarodnoj sigurnosti
3. Potpora civilnim institucijama. (Strateški pregled obrane, 2013)

Zakon o obrani (2013) s vremenom je nadopunjavan sagledavajući i normirajući aktualne situacije i propisujući obveze iz nadležnosti tijela državne vlasti i državne uprave, demokratski nadzor, upotrebu i korištenje Hrvatske vojske, obveze jedinica lokalne i područne samouprave i pravnih osoba te dužnosti i prava hrvatskih državljana u području obrane. Zakon operacionalizira način realizacije aktivnosti svih nositelja ovlasti i odgovornosti iz strateških dokumenata u području obrane. Uz ovaj Zakon istoga dana usvojen je i novi Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske (2013).

Kronološki, sljedeći važan dokument je Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske za razdoblje od 2015. do 2024. godine (2014), koji je metodološki pisan na istovjetan način kao i Dugoročni plan razvoja iz 2006. godine. Tim se dokumentom nastavlja razrada aktivnih procesa i konceptualiziraju se rješenja za transformaciju obrambenih sposobnosti uvrštena u Strateški pregled obrane iz 2013. Posebno je važan dio koji se odnosi na ambicije i razvoj sposobnosti. Razina ambicije usko je vezana uz misije Hrvatske vojske, te je potrebno istaknuti razvoj sposobnosti obrane suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti, mogućnost prihvata savezničkih snaga u provedbi kolektivne obrane na nacionalnom teritoriju i razvrstavanje pripadnika pričuve. Naglašen je razvoj sposobnosti održivog sudjelovanja u operacijama izvan zemlje, doprinos NATO-ovim snagama za brzo djelovanje (*NATO Response Forces – NRF*) i borbenim skupinama EU-a (*EU Battle Groups – EU BG*), deklariranje snaga u NATO bazenu snaga odgovora (*Response Forces Pool – RFP*), ambicija popune udjela u NATO-ovoj zapovjednoj strukturi (*NATO Command Structure*) i pridruživanje NATO-ovoj strukturi snaga (*NATO Force Structure*), te doprinos misijama i operacijama UN-a. Razina ambicije definira smjer razvoja grana HV-a kao i pomoć civilnim institucijama. „Sposobnosti koje trebaju posjedovati Oružane snage razmatraju se kroz sedam glavnih područja: 1. Priprema (*Prepare*); 2. Konzultacije, zapovijedanje i nadzor (*C3*); 3. Projekcija (*Project*); 4. Uporaba i korištenje (*Engage*); 5. Informiranje/svijest o situaciji (*Inform/Situational Awareness*); 6. Logistika i održivost (*Sustain*); 7. Zaštita (*Protect*)” (Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga RH za razdoblje od 2015. do 2024. godine, 2014). Za svako od ovih područja predočeno je trenutno stanje i što je potrebno učiniti u razdoblju za koje je donesen Dugoročni plan. Razvoj tih aktivnosti, uz razvoj drugih elemenata sposobnosti,<sup>11</sup> usmjeravao je sva gledišta o organizaciji i razvoju Hrvatske vojske opisana kroz organizaciju i strukturu, razvoj ljudskih potencijala, obrazovanje i obuku, opremanje i modernizaciju, objekte i infrastrukturu, logistički sustav i financiranje.

11 „Združenom doktrinom Oružanih snaga, temeljenom na NATO doktrinarnim postavkama, definirani su sljedeći elementi sposobnosti Oružanih snaga: doktrina; organizacija; materijalna sredstva; osoblje; vođenje; infrastruktura te izobrazba i obuka. U svakom od tih temeljnih elemenata sposobnosti razmatra se i interoperabilnost odnosno mogućnost zajedničkog djelovanja sa snagama saveznika (Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga, 2014).

U Uvodu Dugoročnog plana razvoja Oružanih snaga (2014) piše: „ovaj dokument temelji se na pretpostavci da će obrambeni proračun u iduće tri godine ostati na razini iz 2014. godine odnosno kretati se u okvirima oko 4,3 milijarde kuna u apsolutnom iznosu odnosno u realnom smislu”. Ova je pretpostavka pala 2016. kada je proračun Ministarstva obrane iznosio 3,982 milijarde kuna.

Strategija nacionalne sigurnosti RH (2017) polazi od strateškog okružja, procjene rizika i prijetnji, te „uvodi novu paradigmu sigurnosti koja se temelji na modelu ljudske sigurnosti, odnosno sigurnosti pojedinca – svakoga građanina Republike Hrvatske”. Strategija donosi četiri nacionalna interesa i devet strateških ciljeva. Strateški cilj „razvoj i održavanje snažne i aktivne obrane”, koji je dio nacionalnog interesa „sigurnost stanovništva, teritorijalni integritet i suverenitet Republike Hrvatske”, od središnjeg je interesa ove analize. Naglašeno je da „Republika Hrvatska razvija i održava obrambene sposobnosti na odgovarajućem stupnju spremnosti radi pravodobnog reagiranja na promjenljive okolnosti i izazove iz međunarodnog okružja. Oružane snage Republike Hrvatske razvijaju sposobnosti provedbe borbenih operacija u obrani vlastitog teritorija na kopnu, moru i zraku te u kibernetičkom prostoru, samostalno i u suradnji sa saveznicima, do aktiviranja mehanizma kolektivne obrane.” Ovaj dio je posebno važan jer predstavlja smjer razvoja aktivne i snažne obrane Hrvatske.

Zbog nemogućnosti financiranja sustava obrane na planirani način, posebno opremanja i modernizacije, ali i stava da se strateški dokumenti ažuriraju svakih pet godina, izrađen je novi Strateški pregled obrane (2018). U Uvodu ovog dokumenta piše kako je on izrađen na temelju zaključka „da društvene, gospodarske, strateške i sigurnosne promjene koje su se dogodile u razdoblju od donošenja Strateškog pregleda obrane iz 2013. godine odnosno Dugoročnog plana razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske za razdoblje od 2015. do 2024. godine zahtijevaju ponovno preispitivanje stanja te nakon provedbe strateškog pregleda obrane izradu novoga ili reviziju postojećega Dugoročnog plana razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske”. Novi Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga za razdoblje 2021. do 2032. godine je u izradi i očekuje se njegovo usvajanje 2020. godine.

Strateški pregled obrane (2018) daje smjernice za razvoj obrambenog sustava, te razinu ambicije za svaku od tri misije Hrvatske vojske i u točki 2.3. naglašava: „oružane snage se trebaju oblikovati kao višenamjenske, fleksibilne i modularne kako bi se omogućila brza reakcija i olakšala njihova integracija s ostalim elementima državne moći”. Da bi



se to postiglo u točki 2.3.1. dane su smjernice razvoja koje su raščlanjene po grupama sposobnosti koje su malo modificirane u odnosu na glavna područja aktivnosti iz Dugoročnog plana razvoja Oružanih snaga za razdoblje od 2015. do 2024. godine: priprema, razmještaj i mobilnost, uporaba, održivost, zapovijedanje, nadzor i konzultacije, zaštita i informiranje.

U ovom dijelu poglavlja predstavljeni su pregled i analiza strateških i normativnih dokumenata s područja obrane u cilju sagledavanja stanja, perspektive i smjera razvoja obrambenog sustava u razdoblju ispred nas.

### 3.2. Organizacijski oblik obrambene djelatnosti

Glavne odrednice sigurnosnog okružja u narednom razdoblju su niska vjerojatnost izravne oružane agresije i povećane hibridne, asimetrične, nekonvencionalne ugroze vezane uz terorizam, širenje oružja za masovno uništavanje, kibernetičke napade, te ostale prijetnje uzrokovane globalizacijom i širenjem radikalnih i ekstremističkih ideologija. Na ove prijetnje nijedna država ne može odgovoriti sama, niti se može odgovoriti samo jednom sposobnošću. To znači da će Hrvatska biti dio međunarodnog odgovora na ove prijetnje i izazove, prvenstveno u sklopu NATO-a i EU-a te UN-a, ali i ostalih organizacija kojima pripada, uz naglasak na regionalne inicijative jačanja stabilnosti i sigurnosti.

Članstvo u NATO-u je već i prije samog ulaska Hrvatske u NATO utjecalo na strukturu i sastav Hrvatske vojske, pa i cijelog obrambenog sustava. Odluka o ulasku Hrvatske u NATO bitno je utjecala na smjer reforme našega obrambenog sustava. Od trenutka kada je odlučeno da je članstvo u NATO-u najbolja opcija za sigurnost Hrvatske, nastojalo se političkim reformama i posebno reformama obrambenog sustava ispuniti kriterije za članstvo, što je bio dodatni poticaj za razvoj niza sposobnosti od koristi za našu nacionalnu sigurnost, a kojima recipročno pridonosimo ukupnim sposobnostima NATO-a.

Sveukupna veličina, realno priuštive sposobnosti i resursni kapaciteti zajedno s dosadašnjim obrambenim reformama i politički odabranim smjerom razvoja Hrvatske vojske (profesionalizacija, jedinstveni skup snaga, modernizacija, razvoj novih sposobnosti...) usmjeravaju nas na sustav kolektivne obrane NATO-a. Stoga se temeljne strateške i doktrinarnе postavke obrane Hrvatske oslanjaju na jamstva mehanizma kolektivne obrane NATO-a.

Hrvatska vojska pridaje jednaku važnost razvoju sposobnosti za sve tri svoje misije, a kako je navedeno u Strategiji nacionalne sigurnosti (2017): „Vjerojatnost velikoga konvencionalnog sukoba u koji bi bile uključene članice NATO-a i Europske unije je niska zbog potencijalno katastrofalnih posljedica, ali se takav sukob ne smije u potpunosti isključiti.” Zbog toga takav mogući napad ostaje temelj uravnoteženog granskog i rodovskog razvoja Hrvatske vojske sukladno njezinoj ustavnoj ulozi u obrani teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Hrvatske. Većina sadašnjih i budućih sposobnosti HV-a proistječe upravo iz ove ustavne uloge.

Kada se govori o razvoju grana, tijekom rasprava o preustroju HV-a razmišljalo se o njihovu ukidanju i ustrojavanju zapovjedništva za operacije, ali je prevladao stav da se očuva tradicija postojanja grana (ratno zrakoplovstvo i mornarica ustrojeni su 1991., a kopnena vojska 2003. godine) kojima je glavna zadaća obuka i priprema snaga za zadaće u zemlji i za međunarodne vojne misije.

Hrvatska kopnena vojska je kao najbrojnija grana s najvećim brojem ciljeva sposobnosti glavni davatelj snaga, što je vidljivo iz trenutnog sudjelovanja u operaciji *Resolute Support* u Afganistanu i u aktivnostima Ojačane prednje prisutnosti u Litvi i Poljskoj, te bi trebala biti sposobna na šest mjeseci uputiti snage veličine jedne borbene skupine temeljene na motoriziranoj bojnoj opremljenoj oklopnim vozilima BOV PATRIA 8x8. Sukladno tome, „dovršit će se uvođenje u operativnu uporabu borbenog oklopnog vozila pješništva BOV PATRIA CRO, uvest će se u operativnu uporabu samohodne haubice PzH 2000... a istovremeno će se nastavkom revizije tenka M-84 i osiguranjem visoke razine njegove ispravnosti održavati oklopna sposobnost Hrvatske kopnene vojske” (Strateški pregled obrane, 2018).

Hrvatska ratna mornarica je nositelj provedbe operacija u zaštiti teritorija, suvereniteta, prava i interesa Hrvatske na moru za što je najvažniji projekt uvođenje u operativnu uporabu obalnog ophodnog broda 2019. godine, zatim gradnja ostalih planiranih obalnih ophodnih brodova te početak gradnje izvanobalnog ophodnog broda za zaštitu zaštićenog ekološko-ribolovnog pojasa (ZERP) i ostale zadaće na moru. Kao jezgra razvoja sposobnosti borbe u priobalnom području ustrojena je satnija mornaričkog pješništva (Strateški pregled obrane, 2018).

Hrvatsko ratno zrakoplovstvo razvija i osigurava „sposobnosti: nadzora i zaštite zračnog prostora, bliske zračne potpore, protuzračne obrane, transporta ljudstva i tehnike, potpore kopnenim, mornaričkim, specijalnim snagama te civilnim institucijama. Ove sposobnosti razvijaju

se vlastitim kapacitetima za nadzor zračnog prostora i integracijom u saveznički sustav protuzračne i proturaketne obrane, višenamjenskim borbenim avionom i borbenim i transportnim helikopterima” (Strateški pregled obrane, 2018).

Za potporu civilnim institucijama koriste se sve tri grane te Zapovjedništvo za potporu i Zapovjedništvo specijalnih snaga. Osim protupožarne eskadrile koja gotovo isključivo djeluje za ovu zadaću, sve ostale snage (pješačke, inženjerijske, nuklearno-biološko-kemijske, logističke, Obalna straža...) provode zadaće pomoći kao dopunsku zadaću za koju se dodatno obučavaju i opremaju. Snage aktivno sudjeluju u pomoći civilnim institucijama i građanima u gašenju požara otvorenog prostora, u poplavama, medicinskom prevoženju, traganju i spašavanju na kopnu i moru, te će se sukladno potrebama razvijati određene specifične, specijalizirane sposobnosti i primjereno se opreмати za ove zadaće.

Ova misija je za Hrvatsku vojsku izuzetno važna jer se kroz nju zorno vidi njezina povezanost s društvom na temelju čega Ministarstvo obrane, HV i svi pripadajući elementi obrambenog sektora uživaju veliko povjerenje građana, a kroz ovakve oblike suradnje potiče se i ulazak mladih osoba u vojni obrambeni sustav.

Prijam mladih s tržišta rada, dragovoljno vojno osposobljavanje i školovanje kadeta omogućavaju da se HV normalno razvija i održava u brojčanim veličinama i organizacijskoj strukturi koja omogućava provedbu svih dodijeljenih zadaća. S negativnim demografskim trendovima, povećanim iseljavanjem, oporavkom tržišta rada i drugim kretanjima pitanje je koliko dugo će se održavati ta pozitivna slika. Zbog toga je nužno postojeći model prijema i zadržavanja osoblja odmah početi prilagođavati natjecanju na tržištu rada. Uspostava odgovarajuće strukture podataka na plaću i poticajnih mjera za deficitarne kadrove, prije svega u području informacijskih tehnologija, kibernetičke zaštite, komunikacija, održavanja važnih borbenih sustava i sl., te razvoj ciljanih programa u potpori dobrobiti i kvaliteti obiteljskog života pripadnika HV-a kao i drugih mjera nužno je za budućnost Hrvatske vojske.

### 3.3. Prijedlog unapređenja sustava

Članstvo Hrvatske u NATO-u i Europskoj uniji, važno i zahtjevno sudjelovanje Hrvatske vojske u međunarodnim operacijama i misijama, pomoć civilnim institucijama u zemlji, poboljšanje sigurnosne situacije

u regiji, ali i nove globalne hibridne, kibernetičke i druge prijetnje, proračunska ograničenja, uz potrebu modernizacije, usmjeravat će razvoj Hrvatske vojske i obrambenog sustava u cjelini u skladu s potrebama i mogućnostima Hrvatske.

Na temelju toga HV mora nastaviti transformaciju, osobito u području organizacije, ustroja, planskih, operativnih i administrativnih poslovnih procesa. Hrvatska vojska mora biti modularno organizirana, pokretna i zaštićena, uza sve potrebne ljudske, materijalne, obrazovne, obučne i druge potencijale za narastanje u slučaju kriza većih razmjera.

HV mora razvijati karakteristike i sposobnosti koje osiguravaju provedbu temeljnih misija i zadaća te uspješno suočavanje sa situacijama nestabilnosti u sigurnosnom okružju koje se mogu očekivati u sljedećih deset do dvadeset godina. Da bi Hrvatska vojska zadržala spremnost i sposobnost te uspješno sudjelovala u operacijama u zemlji i inozemstvu, mora se nastaviti razvijati i prilagođavati te biti vjerodostojna, međusobno integrirana i združena, svjesna situacije, agilna i otporna.

Obrambeni sustav je potrebno transformirati kroz neprekidno komuniciranje s javnošću naglašavajući važnost oružanih snaga u miru i buduće sposobnosti obrambenog sustava usmjerenog na izgradnju sigurnosnog okružja koje je preduvjet stabilnog razvoja Hrvatske.

Kod racionalizacije sustava, a posebno na razini Ministarstva obrane i Glavnog stožera Oružanih snaga, pojedine funkcije treba objediniti pri čemu treba razlikovati planske i *policy* (Ministarstvo obrane) od provedbenih (Glavni stožer) funkcija s ciljem izbjegavanja preklapanja i udvostručavanja posla te nejasnoća u nadležnostima i odgovornostima pojedinih ustrojstvenih cjelina (npr. područje komunikacijsko-informacijskih sustava, personalni poslovi, prijem i potpora, nabava i sl.). Premda su napravljene mnoge analize i ostvarena određena poboljšanja, još nisu ostvareni željeni rezultati, što je imperativ ako se žele poboljšati radni procesi i utvrditi zadaće, obveze i odgovornosti na svim razinama djelovanja.

HV se mora tehnološki razvijati, što podrazumijeva puno veća ulaganja u istraživanje i razvoj nego dosad (do 0,1% proračuna godišnje), samostalno ili u suradnji s vojnoindustrijskim klasterom. MORH i HV su puno napravili za hrvatsku vojnu industriju kupovinom njihovih proizvoda i suradnjom u testiranju i poboljšanju taktičko-tehničkih značajki proizvoda vojne namjene na našim vojnim poligonima i vježbalištima, ali treba razmisliti mogu li se i kako povećati izravna ulaganja u proizvodnju vojne opreme i naoružanja.

Jedno od važnih pitanja je pitanje nadzora i zaštite zračnog prostora, koje je došlo u središte pozornosti javnosti nakon neuspjele nabave

višenamjenskog borbenog aviona. Prema Strategiji nacionalne sigurnosti (2017), „nadzor i zaštita zračnog prostora provodit će se nacionalnim sposobnostima povezanim s odgovarajućim savezničkim sustavom”. „U tom smislu je naglašen prioritet u uvođenju u operativnu uporabu višenamjenskoga borbenog aviona četvrte generacije čija se inicijalna operativna sposobnost planira dostići 2020. godine” (Strateški pregled obrane, 2018). Pritom se ne smije zaboraviti da je borbeni avion samo jedna dimenzija protuzračne obrane, ona aktivna, dok je pasivna obrana potpuno zanemarena, osim nešto malo protuzračnih raketnih sustava na malim visinama. Zato treba što prije pokrenuti nabavu protuzračnih raketnih sustava na srednjim visinama.

## Zaključak poglavlja

Hrvatska vojska je u manje od tri desetljeća prošla procese za koje je većini vojski trebalo mnogo više vremena. Nastala na najteži mogući način, u ratu, boreći se za vlastiti opstanak i opstanak svoje države, izvojevala je veličanstvene pobjede u oslobodilačkim operacijama. Nakon Domovinskog rata brzo se okrenula stvaranju unutarnjih uvjeta za ulazak u Partnerstvo za mir, te je potom izradom strateških dokumenata započela transformaciju koja traje i danas. Uspješna integracija nastavila se ulaskom u NATO i Europsku uniju i danas je Hrvatska vojska cijenjena po svom sudjelovanju u međunarodnim operacijama i misijama, visokim standardima djelovanja i ponašanja svojih pripadnika, te je prepoznata kao pouzdan i solidaran partner.

Iako su iza nje impresivni rezultati, ono što Hrvatska vojska radi danas i što je čeka sutra traži od nje punu posvećenost nastavku reformi kako bi mogla odgovoriti na sve izazove i nove sigurnosne paradigme.

Za učinkovito djelovanje u okviru saveza i koalicija Hrvatska vojska će morati razvijati operativne sposobnosti kao što su stupanje u borbu, rasporedivost i pokretljivost, sposobnost preživljavanja snaga i infrastrukture, te održivost i rotacija snaga u operacijama. Za razvoj ovih sposobnosti do punog potencijala za multinacionalne operacije nužna je interoperabilnost, uključujući i ljudski čimbenik, kao i upotreba odgovarajuće napredne tehnologije, održavanje informacijske superiornosti u vojnim operacijama i visokokvalificirano osoblje sa širokim spektrom vještina.

Potrebno je međutim aktivno pratiti promjene u našem okružju i nastojati zadržati stratešku elastičnost i sposobnost prilagodbe naših snaga

u organizacijskom i doktrinarnom smislu s ciljem očuvanja njihove efikasnosti u ostvarenju misija koje je ovo društvo postavilo pred njih. HV će i dalje pridonositi stvaranju sigurnog i stabilnog okružja Hrvatske, ali to sutra neće biti dovoljno. Efikasnost i racionalnost u vrijeme brzih promjena i resursnih ograničenja može se ostvariti jedino razvojem koncepta domovinske sigurnosti, naglašavajući potrebu koordiniranog i integriranog djelovanja svih elemenata državne moći.

U vrijeme konstantnih i brzih promjena daljnja transformacija našega obrambenog sustava ne smije biti *ad hoc* zadaća ili projekt s jednokratnim trajanjem i ciljem; transformacija mora biti proces koji traje i kojem je cilj stalno prilagođavanje naših obrambenih sposobnosti tekućim i nadolazećim sigurnosnim izazovima. Organizacijska rješenja i struktura snaga koje odaberemo, oružni sustavi koje odlučimo nabaviti te doktrinarna rješenja, način školovanja i obuke pripadnika Hrvatske vojske reflektirat će se na sposobnost obavljanja zadaća obrane države u desetljećima koja dolaze.

Međutim, ono što zadržava trajnu važnost je ljudski čimbenik. Inzistiranje političkih i vojnih autoriteta na visokom moralu, domoljublju, školovanosti i uvježbanosti pripadnika Hrvatske vojske sutra može biti ključna prevaga u eventualnoj obrani nacionalnog suvereniteta i teritorijalnog integriteta. Između ostalog i zbog takvog pristupa može se ustvrditi da je Hrvatska vojska rezultat sveukupnih napora koje je hrvatsko društvo poduzelo na obrambenom planu te ona predstavlja respektabilno jamstvo za budućnost Hrvatske koju više nitko ne može olako osporiti niti ugroziti.

## Literatura

- Defense Reform Study. 2001. The Office of Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs and The United States European Command (arhiva Ministarstva obrane RH).
- Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske 2006. – 2015. 2006. [https://www.morh.hr/wp-content/uploads/2017/10/20\\_dugoroc\\_plan\\_razvoj\\_os.pdf](https://www.morh.hr/wp-content/uploads/2017/10/20_dugoroc_plan_razvoj_os.pdf) (pristupljeno 9. svibnja 2018.).
- Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske za razdoblje od 2015. do 2024. godine. 2014. Narodne novine 151/2014. <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/dodatni/434032.pdf> (pristupljeno 11. svibnja 2018.).

- Program rada Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000. – 2004. godine. 2000. <https://www.slideshare.net/markobozac/program-vlade-rh-2000-2004> (pristupljeno 11. siječnja 2019.).
- Review of Management and Administration of the Ministry of Defence of the Republic of Croatia. Study No. 75. 2001. United Kingdom Ministry of Defence, Directorate of Management & Consultancy Services (arhiva Ministarstva obrane RH).
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. 2002. Narodne novine 32/2002. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_03\\_32\\_692.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_03_32_692.html) (pristupljeno 7. svibnja 2018.).
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. 2017. Narodne novine 73/2017. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_73\\_1772.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html) (pristupljeno 7. svibnja 2018.).
- Strategija obrane Republike Hrvatske. 2002. Narodne novine 33/2002. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_03\\_33\\_708.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_03_33_708.html) (pristupljeno 7. svibnja 2018.).
- Strateški pregled obrane. 2005. Ministarstvo obrane RH. [http://digarhiv.gov.hr/arhiva/29/5066/www.morh.hr/katalog/documents/spo\\_hrv.pdf](http://digarhiv.gov.hr/arhiva/29/5066/www.morh.hr/katalog/documents/spo_hrv.pdf) (pristupljeno 8. svibnja 2018.).
- Strateški pregled obrane. 2013. Narodne novine 101/2013. [https://www.morh.hr/images/stories/morh\\_sadrzaj/pdf/strateski\\_pregled\\_obrane\\_nn-101-2013.pdf](https://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/strateski_pregled_obrane_nn-101-2013.pdf) (pristupljeno 10. svibnja 2018.).
- Strateški pregled obrane. 2018. Narodne novine 43/2018. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018\\_05\\_43\\_830.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_05_43_830.html) (pristupljeno 21. veljače 2019.).
- Ustav Republike Hrvatske (pročišćen tekst). 2014. Narodne novine 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 04/2014. <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (pristupljeno 6. svibnja 2018.).
- Zakon o obrani. 2013. Narodne novine 73/2013. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_06\\_73\\_1452.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_06_73_1452.html) (pristupljeno 15. veljače 2019.).
- Zakon o obrani. 2018. Narodne novine 73/2013, 75/2015, 27/2016, 110/2017, 30/2018. <https://www.zakon.hr/z/334/Zakon-o-obrani> (pristupljeno 10. svibnja 2018.).
- Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske. 2013. Narodne novine 73/2013. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_06\\_73\\_1453.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_06_73_1453.html) (pristupljeno 15. veljače 2019.).
- Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske. 2018. Narodne novine [www.zakon.hr/z/327/Zakon-o-sluzbi-u-Oruzanim-snagama-Republike-Hrvatske](http://www.zakon.hr/z/327/Zakon-o-sluzbi-u-Oruzanim-snagama-Republike-Hrvatske) (pristupljeno 11. veljače 2019.).

## 4. Energetska sigurnost

dr. sc. MIŠO MUDRIĆ, doc.  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Prelazak Europe iz društva koje se oslanja na fosilna goriva u nisko-ugljično društvo (Treće izvješće o stanju energetske unije, 2017) zahtijeva temeljite promjene društvenih i gospodarskih elemenata na kojima počiva europsko gospodarstvo. Pritom je energetska sigurnost bitna odrednica buduće energetske unije te predstavlja ne samo određenu problematiku dugoročnog planiranja europske ekonomije, već i jedan od temeljnih kohezivnih elemenata Europske unije. Trenutno EU nastoji privesti kraju proces stvaranja jedinstvenog europskog energetskeg tržišta, koje počiva i na strategiji energetske sigurnosti koja nadilazi tradicionalne granice država članica te, sukladno načelima solidarnosti i supsidijarnosti, zahtijeva zajedničko djelovanje usmjereno prema zadovoljavanju potreba europskih građana neovisno o njihovoj državnoj pripadnosti. Jedan od osnovnih ciljeva europske energetske strategije je i smanjenje ovisnosti o pojedinim energentima, pojedinim dobavljačima i pojedinim dobavnim pravcima, što se reflektira ne samo kroz potrebe država članica, već i u svjetlu ostvarivanja unutrašnjih i vanjskopoličkih ciljeva Europske unije u cjelini.

Energetska sigurnost, općenito razmatrajući, podrazumijeva nekoliko postulata (Yergin 2006). Prije svega, moderno pojmljena energetska sigurnost podrazumijeva kontinuirane napore usmjerene na uspostavljanje dostatne razine diversifikacije energetskeg sektora u smislu osiguravanja većeg broja dobavnih pravaca, većeg broja dobavljača i većeg broja energetskeg sirovina u uporabi. Sumarno shvaćeno, što je mreža dobavnih pravaca razgranatija, to su veće mogućnosti sprječavanja odnosno uspješnog saniranja šteta prouzrokovanih bitnim poremećajima u

sustavu opskrbe energentima; što je mreža dobavljača razgranatija, veće su mogućnosti energetskega sektora u posezanju za alternativnim dobavljačima (po boljim uvjetima); konačno, što je veći raspon energetskega sirovina na raspolaganju, veće su mogućnosti energetskega sektora u smislu kratkoročne i dugoročne prilagodbe. Nadalje, otpornost energetskega sektora podrazumijeva sposobnost sustava da se odupre ugrozama koje proizlaze iz poremećaja u sustavu opskrbe energentima i kapacitet sustava da se u što kraćem roku dovede u normalno stanje funkcioniranja. Otpornost energetskega sustava uspostavlja se kroz niz povezanih elemenata kao što su rezervna produkcija energije, strateške rezerve, rezervna oprema, adekvatni skladišni kapaciteti i sl. Integracija stabilnosti i potreba za zaštite cjelokupnog sustava opskrbe energentima podrazumijeva sustavno upravljanje energetskega sektorom uvažavajući sve relevantne čimbenike na nacionalnom i na globalnom planu (što se u europskoj energetskega uniji očituje na regionalnoj i na razini Europske unije, te na razini odnosa država članica odnosno Europske unije prema trećim državama). Konačno, dostupnost kvalitetnih i pravodobnih informacija u vezi energetskega sektora, a što podrazumijeva sustavnu analizu i projekcije, omogućava adekvatno planiranje i pripremu za eventualne poremećaje u sustavu opskrbe energentima.

Uz spomenute elemente kroz koje se ocrtavaju tradicionalni aspekti matrice energetske sigurnosti (s naglaskom na uveznu orijentaciju) – raspoloživost, dostupnost, prihvatljivost i priuštivost, u novije se vrijeme konkretiziraju specifični nacionalni energetske ciljevi u smislu zadovoljavanja energetske sigurnosti. Najčešće se spominju sljedeći elementi: dostupnost domaćih i uveznih zaliha energenata, sposobnost gospodarstva da priskrbi adekvatne količine energenata kako bi se zadovoljile domaće potrebe, diversifikacija energetskega sirovina, diversifikacija energetskega dobavljača, adekvatnost energetske (transportne) infrastrukture za prihvat energetskega sirovina, geopolitičke odrednice i problematika u vezi pribavljanja energetskega sirovina i sl. Jasno je stoga da energetska sigurnost podrazumijeva kompleksan splet političkih, ekonomskih, društvenih, tehničkih i okolišnih odrednica (Dekanić 2011). Nacionalne politike energetske sigurnosti moguće je kategorizirati ovisno o izloženosti ovisnosti o energentima, osobito gledano s aspekta uvoza (Austvik 2018). U tom smislu „neutralna” ovisnost o energentima podrazumijeva odgovarajuću dostupnost alternativnih izvora energenata i energetskega dobavljača, što energetskega sektoru olakšava brzu prilagodbu novonastalim uvjetima i nesmetano sigurnost opskrbe. „Osjetljiva” ovisnost je stanje sužene mogućnosti djelovanja u slučaju poremećaja u sustavu

opskrbe energentima, a što kod većih poremećaja povećava rizike od štetnih posljedica. Konačno, „ugrožena” ovisnost o energentima označava otežano djelovanje i neizgledne mogućnosti energetskega sektora na promjenu energetske politike odnosno djelovanja u slučaju poremećaja u sustavu opskrbe, što za sobom povlači ozbiljne posljedice po pitanju normalnog funkcioniranja energetskega sustava kao i po pitanju širih gospodarskih i društvenih događanja.

Izazovi odnosno ugroze koje prijete uređenim sustavima energetske sigurnosti (Amirova-Mammadova 2018) najčešće se odnose na rizike isprekidanih ili nedostupnih energetskega sirovina, neadekvatnosti kapaciteta za prihvat dostatne količine energetskega sirovina, cjenovno neprihvatljivih energetskega sirovina, te ovisnosti o neodrživim energetskega izvorima. Pritom se ovu problematiku nužno drugačije razmatra ako se promatra kroz aspekte kratkoročne i dugoročne sigurnosti opskrbe, odnosno kroz prizmu operativne i strateške sigurnosti. U novije vrijeme bitnu odrednicu energetske sigurnosti predstavlja i problematika održive energetske sigurnosti pod čime se podrazumijeva neprekinuta isporuka energenata po cjenovno prihvatljivim, ravnopravnim, efikasnim i okolišno prihvatljivim uvjetima (Narula 2018). Uz održivost, sve više se vodi računa i o nužnosti tehnološkog napretka i inovacija (što je bitno u kontekstu ispunjavanja ciljeva do 2050. godine, koje je pred sebe postavila EU), te adekvatnog pravnog okvira (Barton i dr. 2004; Paravantis i dr. 2018).

Imajući na umu da energetska sigurnost prodire u sve bitne aspekte funkcioniranja modernih država, ne iznenađuje uvrštavanje energetske sigurnosti u sferu nacionalnog interesa odnosno nacionalne sigurnosti. Sigurnosno-obavještajna agencija (SOA) navodi da je energetska sigurnost političko pitanje od nacionalnog interesa pri čemu se ističe povoljan geografski položaj Hrvatske koji treba iskoristiti da bi Hrvatska postala relevantno energetskega čvorište (Energetska sigurnost, 2019). SOA upozorava i na nužnost diversifikacije dobavnih pravaca energetskega sirovina (višestruki dobavljači) i vrste energetskega sirovina (korištenje različitih vrsta energetskega sirovina odnosno izvora energije).

Za energetskega sigurnost država treba osigurati operativnu sigurnost opskrbe energentima i nesmetano funkcioniranje energetskega infrastrukture na nacionalnom nivou. U tom smislu se kroz hrvatsko zakonodavstvo (koje se obrađuje u nastavku<sup>1</sup>) predviđa čitav niz operativnih mjera

1 Problematika energetske sigurnosti koja se regulira kroz Zakon o tržištu toplinske energije, Zakon o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji i Zakon o energetskega učinkovitosti nije predmet analize u ovom poglavlju.

koje nadležnim javnim i tržišnim akterima nameću određene obveze u smislu urednog održavanja i učinkovitog upravljanja energetsom infrastrukturom uz obvezu pripremanja godišnjih izvještaja o stanju i operativnosti infrastrukture i djelatnosti za koju je pojedini akter nadležan (Prvi Nacrt Integriranog energetskeg i klimatskog plana, 2019). Potrebno je upozoriti da je Zakon o energiji temeljni pravni akt kojim se uređuju pitanja sigurne opskrbe energijom, a Ministarstvo zaštite okoliša i energetike je središnje tijelo državne uprave nadležno za energetiku, pri čemu se u ovome poglavlju ističe uloga skrbi o sigurnosti opskrbe energijom u Hrvatskoj.

U vrijeme pisanja ovog poglavlja Strategija energetskeg razvoja Republike Hrvatske do 2030. godine s pogledom na 2050. godinu i Strategija niskougljičnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do 2030. s pogledom na 2050. godinu još su u fazi izrade ili donošenja. Neovisno o tome, pripremne radnje i analize koje služe kao podloga za izradu ovih strategija – između ostaloga Analize i podloge za izradu energetske strategije Republike Hrvatske: Zelena knjiga (2018) i Prvi Nacrt Integriranog energetskeg i klimatskog plana za razdoblje od 2021. do 2030. godine (2019) – upućuju na zaključak da energetska sigurnost Hrvatske primarno podrazumijeva sigurnu i kvalitetnu opskrbu energijom koja je cjenovno dostupna (prvenstveno za potrošače / krajnje kupce / građane (kategorija kućanstva), ali i za gospodarske aktere) i ne predstavlja ugrozu za okoliš. Budući da Hrvatska ne može ostvariti energetske neovisnost samostalnom produkcijom energije dostatne za podmirenje vlastitih potreba (značajna ovisnost o uvozu nafte, plina i električne energije), nameće se potreba osmišljavanja racionalne politike nabave energetske sirovine uvozom. Pritom politika sigurnosti opskrbe kao strateški cilj odnosno politika od nacionalnog interesa mora voditi računa o smanjenju rizika vezanih uz uvoz energenata te, uz poštovanje postulata nabavne politike energenata, mora osigurati dugoročno podmirenje tekućih i očekivanih energetskeg potreba Hrvatske (Grozđanić, 2017).

Uvodno je bitno naglasiti da se u kontekstu Hrvatske ne smije ispustiti iz vida napore Europske unije na uspostavljanju energetske unije i jedinstvenog energetskeg tržišta, a europska politika energetske sigurnosti u bitnome utječe na politike energetske sigurnosti država članica. EU sveobuhvatnim nastojanjima na području energetike nameće šire shvaćanje energetske sigurnosti koja, prvenstveno kroz principe solidarnosti i supsidijarnosti, zahtijeva međusobnu potporu i suradnju država članica, naročito onih u neposrednom susjedstvu. Time se relevantna pitanja energetske sigurnosti kao što su sigurnost opskrbe i dostupnost

energenata građanima promiču kroz regionalni i nadnacionalni kontekst (regionalni pristup upravljanju sustavom i upravljanju rizicima) te zahtijevaju veći angažman i odgovornost država članica u uspostavljanju i provođenju efikasne politike energetske sigurnosti koje nadilaze tradicionalne državne granice. Prema projekcijama Zelene knjige (2018), ovisno o razmatranom scenariju potrebna ulaganja u razdoblju od 2020. do 2050. u Hrvatskoj kako bi se postigli predviđeni ciljevi iznose oko 150 milijardi kuna, odnosno oko pet milijardi kuna godišnje. Na razini Europske unije u svezi predviđene tranzicije u niskougljično društvo anticipira se ulaganje u okvirnom iznosu od 270 milijardi eura godišnje do 2050. godine.

#### 4.1. Strategija nacionalne sigurnosti i sektor energetike

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (2017) prepoznaje dostupnost energije kao jedan od osnovnih sigurnosnih i razvojnih interesa modernih zemalja, pa tako i Hrvatske, pri čemu se posebno ističe uloga energetske sigurnosti i stabilne opskrbe energentima, ali i nužnost da energenti budu cjenovno dostupni građanima i gospodarstvu. Strategija posebno ističe da je EU izrazito ovisna o uvozu energenata (osobito nafte (sirova ulja i prerađena ulja) i prirodnog plina), te upozorava na opasnosti nedovoljne diversifikacije izvora, odnosno pretjerane ovisnosti o jednom dobavljaču. Isto podrazumijeva situacije jednostranog prekida ili ograničenog dotoka energenata, što ugrožava sigurnost opskrbe energentima. Nedovoljna diversifikacija predstavlja potencijalnu ugrozu i u smislu instrumentalizacije položaja dominantnog dobavljača radi ostvarivanja nekih vanjskopolitičkih ciljeva koji su u suprotnosti s ciljevima i interesima uvoznika, odnosno Europske unije i njezinih država članica. Sasvim konkretno, u sklopu strateškog cilja „Dobrobit i prosperitet građana: Ekološka Hrvatska i razvoj snažnoga i održivoga gospodarstva” dostupnost energenata je jedan od preduvjeta razvoja gospodarstva. Pritom se u Strategiji posebno ističe da je energetska ovisnost o uvozu trajna „prijetnja učinkovitom i kontinuiranom funkcioniranju gospodarstva. Eventualni zastoji u isporukama energenata ili velike cjenovne oscilacije... moraju biti nadomješteni alternativnim nabavkama u kratkom roku. Republika Hrvatska će otvarati nove putove i kanale opskrbe energentima, povećavati dostupnost energetskeg izvora i osiguravati dodatna skladišta te razvijati energetskeg infrastrukturu samostalno, u suradnji s

privatnim sektorom i međunarodnim partnerima.” Usto Strategija predviđa novi normativni i institucionalni sustav analiza sigurnosti i kvalitete opskrbe energijom te planove za postupanje i mjere u slučaju incidenata. Najavljuje se i nastavak izgradnje infrastrukture s ciljem poboljšanja opskrbe energentima. Stroga formulacija Strategije vjerojatno pretpostavlja prethodnu koordinaciju s akterima uključenim u izradu nove strategije energetske razvoja Hrvatske, koja bi navedene izravne upute trebala pretočiti u konkretne mjere ili barem osigurati mehanizme kroz koje će se izraditi operativni planovi i provedbene mjere, uz jasnu gospodarsku i povezanu podlogu. U nedostatku istoga, navedena vizija pretočena u Strategiju postići će isti efekt kao što je slučaj sa svim energetske projekta i ciljevima koje je predvidjela važeća Strategija energetske razvoja Republike Hrvatske (2009), a koji nisu provedeni u djelo.

Strategija nastavno navodi sljedeće: „Istraživanje nacionalnih energetske bogatstava potrebno je intenzivirati, a racionalnu eksploataciju povjeriti društvima u većinskom hrvatskom vlasništvu.” Neshvatljivo je kako je ovakva formulacija našla mjesto u strateškom dokumentu od nacionalnog interesa jer je izravno upućivanje na preraspodjelu eksploatacije energenata prema akterima u domaćem vlasništvu u izravnoj koliziji ne samo s domaćim i europskim pravom (kako se analizira kasnije u tekstu), već i s logikom poslovanja relevantne industrije. Sumarno se tek upozorava na činjenicu da, sukladno relevantnom zakonodavstvu u području energetike, Hrvatska polaže ekskluzivna prava na istraživanje i eksploataciju energenata, a ta prava se putem koncesije redovito prepuštaju industriji uz naknadu. Pritom se ne radi distinkcija koncesionara na temelju poslovnog sjedišta odnosno nacionalne pripadnosti kapitala. Upozorava se i da tek mali broj zemalja može provesti energetske projekte bez suradnje s međunarodnim partnerima odnosno investitorima (na potrebu čega upozorava i Strategija, kako je već spomenuto), dok eventualna ograničenja u smislu spomenutog navoda iz Strategije predstavljaju bitan čimbenik u odbijanju potencijalnih investitora i partnera.

Za razliku od prethodnih asertivnih programskih ciljeva, Strategija sugerira da je potrebno prilagoditi regulativni, porezni i institucionalni okvir s ciljem poticanja ulaganja u obnovljive izvore energije. U skladu s tim, posebno se ističu prednosti i potrebe za daljnje jačanje domaćih kapaciteta korištenja alternativnih i obnovljivih izvora energije te jačanje energetske učinkovitosti. Posljednje mjere značajne su i zbog opasnosti koje proizlaze iz klimatskih promjena, a za koje Strategija procjenjuje da će se negativno odraziti i u sektoru energetike. U tom je smislu potrebno upozoriti da predstojeći četvrti energetske paket Europske unije (Čista

energija za sve Europljane, 2016) u bitnome mijenja pristup uređenju i poticajima za sektor obnovljivih izvora energije pri čemu obnovljivi izvori energije više ne uživaju poticajnu klimu (osim u iznimnim slučajevima, predloženi set mjera više ne daje prvenstvo obnovljivim izvorima energije imajući na umu da je sustav preferencijalnog preuzimanja energije iz obnovljivih izvora prouzročio ozbiljne poremećaje na tržištu (Analize i podloge za izradu energetske strategije RH, 2018)) kao što je bio slučaj s trećim energetske paketom.

Strategija, predviđajući rast domaćeg gospodarstva, upozorava na očekivani rast potrebe za energentima i njihovim uvozom, što će povećati osjetljivost Hrvatske na poremećaje u opskrbi energentima, osobito po pitanju uvozne komponente. U vezi s tim Strategija upozorava na nužnost diversifikacije izvora energenata. Istovremeno Strategija prepoznaje potencijal razvijanja energetske suradnje u jugoistočnoj Europi, a posebno se ističu političko-geografska obilježja i sredozemni položaj Hrvatske, što otvara brojne mogućnosti na području energetike. U tom smislu Strategija ide korak dalje u vezi strateškog cilja „Nacionalni identitet, međunarodni ugled i utjecaj Republike Hrvatske: Zaštita, jačanje i promocija najviših vrednota ustavnog poretka i hrvatskog nacionalnog identiteta” na način da pred Hrvatsku postavlja sljedeće ciljeve: „Republika Hrvatska vlastiti će geopolitički i geografski položaj valorizirati i kao država koja jača vlastitu energetske sigurnost i stabilnost opskrbe te koja pridonosi energetske diversifikaciji i sigurnosti svojega neposrednog susjedstva i šireg europskog prostora. Osiguravat će se diversifikacija izvora nafte i plina, pri čemu će Republika Hrvatska biti energetske spona između jugoistočne, srednje i sjeverne Europe te prema daljnjem azijskom prostoru.” Strategija ne navodi koji procesi, mehanizmi i ekonomski odnosno tržišni faktori trebaju biti zadovoljeni da bi se postigli ovi ciljevi. Naime, Hrvatska trenutno ne sudjeluje u projektima većih prekograničnih cjevovodnih pravaca (eventualno kraći ogranci kao što je spojnik na Transjadranski plinovod (TAP) kao konekcija na predviđeni Jadransko-jonski plinovod), dok planirana izgradnja plutajućeg terminala za ukapljeni prirodni plin, prema javno dostupnim podacima u trenutku pisanja ovog teksta, ne pokazuje tržišno održivu perspektivu.<sup>2</sup>

2 U Prvom Nacrtu Integriranog energetske i klimatske plana (2019) procjenjuje se da bi izgradnja prve faze terminala koštala 1,7 milijardi kuna, što otvara pitanje troškova za daljnje faze izgradnje, uključujući i potencijalnu nadogradnju evakuacijskih plinovodnih kapaciteta. Istovremeno, prema dostupnim podacima (Obavijest o donošenju konačne investicijske odluke, 2019), zakupljeno je tek

Neobično je da Strategija propušta razmotriti regionalno povezivanje elektroenergetske mreže i potencijal koji bi regionalno tržište odnosno burza električne energije mogla ostvariti po uzoru na postojeće burze odnosno tržišta u drugim dijelovima Europske unije. Potrebno je također upozoriti da četvrti energetska paket, sukladno principu solidarnosti, predviđa proširenu odgovornost država članica za građane EU-a neovisno o prebivalištu i državljanstvu što, između ostaloga, podrazumijeva skrb o socijalnim kategorijama građana u prekograničnom energetske kontekstu (više u daljnjem tekstu). Drugim riječima, potrebno je prihvatiti mogućnost da pridonosenje sigurnosti opskrbe energijom u neposrednom odnosno regionalnom okruženju, osobito za vrijeme zastoja ili ograničene opskrbe energijom iz trećih izvora, neće nužno biti isključivo zasnovano na tržišnim mehanizmima kojima je cilj stvaranje profita.

## 4.2. Relevantan pravni okvir

### 4.2.1. Europski pravni okvir

Ugovor iz Lisabona (2007), konkretnije Ugovor o funkcioniranju Europske unije u članku 194. kao jedan od ciljeva energetske politike Unije navodi sigurnost opskrbe energijom u Uniji odnosno energetske sigurnost država članica i Europske unije u cijelosti. Time se potvrđuje dugoročna strategija Europske unije u vezi preuzimanja djelomične nadležnosti u vezi temeljenih energetske pitanja i energetske tržišta, a kao temeljni principi navode se funkcioniranje unutarnjeg tržišta, zaštita okoliša i solidarnost među državama članicama.

Sumarno prikazano, proces kreacije jedinstvenog europskog energetske tržišta ocrta se već 1950-ih osnivanjem Europske zajednice za ugljen i čelik i Europske zajednice za atomsku energiju. Idući relevantan korak uslijedio je 1980-ih kada je Europska zajednica provela studiju o stanju energetske sektora u državama članicama i uočila niz problema za potrošače te prepreka za formiranje zajedničkog energetske tržišta. Odlučeno je postupno, u razdoblju od 1990-ih do kraja prvog desetljeća 21. stoljeća, uvoditi zakonodavne novine kako bi se

0,52 milijardi kubika (od 2,6 milijardi kubika ukupno predviđenih), što otvara pitanje kratkoročne i dugoročne financijske isplativosti projekta.

nacionalna energetska tržišta postupno ujednačavala i otvarala perspektivu formiranja zajedničkog tržišta. Tri dosad usvojena paketa energetske propisa EU-a (tzv. energetska paketi) u određenoj mjeri reguliraju europski energetska sektor pri čemu su regulatorni naponi prvenstveno bili usmjereni na liberalizaciju pojedinih energetske tržišta (ponajprije tržišta električne energije i plina; naglasak je na transparentnosti cijena, pravu pristupa energetske infrastrukturi, razdvajanju pravnih, organizacijskih, upravljačkih i vlasničkih funkcija i prava, uspostavi nacionalnih regulatora (kasnije i nadnacionalne Agencije za suradnju energetske regulatora (ACER)), sigurnosti opskrbe energijom (uvode se već kroz prvi energetska paket) i pravima potrošača (kućanstva (uvođenje tzv. univerzalne usluge) i industrija), tržišno natjecanje, zaštitu okoliša i korištenje obnovljivih izvora energije (posljednje dvije točke osobito su naglašene u trećem energetske paketu). Korisno je za naglasiti da je već drugi energetska paket uveo posebna pravila u vezi mjera zaštite sigurnosti opskrbe prirodnim plinom i električnom energijom.

Trenutno energetska tržišta Europske unije počiva na četiri principa: unutrašnje tržište energije, vanjski energetska poslovi, sigurnost opskrbe energijom, te energetska učinkovitost i obnovljivi izvori energije. Predstojeće regulatorne promjene postupnim usvajanjem četvrtog energetske paketa i formiranjem europske energetske unije (Okvirna strategija za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom, 2015) mijenjaju neke bitne postavke trenutnog uređenja, kako se po pitanju energetske sigurnosti razlaže dalje u tekstu. Sumarno prikazano, četvrti energetska paket prvenstveno je usmjeren na tržište električne energije (cilj uspostave zajedničkog tržišta i poboljšanje elektroenergetske sustava na razini EU-a) i uspostavu upravljačkih elemenata energetske unije (Pellerin-Carlin i Vinois, 2017). Europska energetska unija predviđa sljedeće prioritete: energetska sigurnost, unutrašnje tržište energije, energetska učinkovitost, dekarbonizacija, te istraživanje, inovacija i konkurentnost. Ciljevi energetske unije do 2050. očituju se i kroz sljedeće parametre: smanjenje emisija štetnih plinova od 80% do 95% u odnosu na vrijednosti iz 1991.; porast od 55% udjela obnovljivih izvora energije u ukupnoj potrošnji energije; porast od 70% po pitanju energetske učinkovitosti; varijabilni napredak u međupovezanosti energetske infrastrukture (do četverostrukih vrijednosti); niskouglično okruženje (društvo) odnosno potpuna eliminacija ugljikovodika u energetske sektoru; sniženje od 95% sustava trgovine emisijama stakleničkih plinova; te, usmjerenje na investicije i tehnologiju koja se ne zasniva na uporabi ugljikovodika.



Potrebno je naglasiti da nadležnost Europske unije odnosno država članica nije jasno određena odnosno odijeljena. Dok neka energetska pitanja ne zahtijevaju previše rasprave prije postizanja političkog konsenzusa, oko nekih pitanja egzistira visok stupanj neusklađenosti zauzetih stajališta država članica, kao i po pitanju odnosa pojedinih država članica i trećih zemalja. Time se otvara pitanje koliko tijela Europske unije mogu utjecati na pojedinačne odluke država članica, osobito u kontekstu sigurnosti opskrbe energentima (Mišić, 2016). Naime, članak 4. stavak 2. (i) Ugovora o funkcioniranju Europske unije navodi da se po pitanju energetike nadležnost dijeli između Europske unije i država članica. Ugovor u članku 194. definira ciljeve energetske politike Unije pri čemu se kao zasebna stavka navodi „osigurati sigurnost opskrbe energijom u Uniji”, a sukladno istom članku (stavak 2.) Vijeće i Europski parlament imaju ovlasti utvrđivati mjere potrebne za sigurnost opskrbe. Nadalje, članak 122. stavak 1. Ugovora navodi kako „Vijeće, na prijedlog Komisije može... odlučiti o mjerama primjerenima gospodarskim prilikama, osobito ako se pojave ozbiljne poteškoće u opskrbi... poglavito u području energetike”. Ugovor u članku 170. jasno daje do znanja da „Unija doprinosi uspostavi i razvoju transeuropskih mreža na području... energetske infrastrukture” pri čemu „Unija ima za cilj promicati međupovezanost i međudjelovanje mreža pojedinih država članica”.

Iako odredba članka 194. Ugovora sadrži i posebno pravilo (stavak 3.) da mjere koje utvrđuju Vijeće i Europski parlament „ne utječu na pravo države članice da utvrđuje uvjete za iskorištavanje svojih energetske resursa, svoj izbor među različitim izvorima energije i opću strukturu svoje opskrbe energijom, ne dovodeći u pitanje članak 192. stavak 2. točku (c)”, Vijeće može samostalno usvajati mjere koje znatno utječu na izbor država članica po pitanju izvora energenata i strukture opskrbe energentima. Drugim riječima, iako države nominalno zadržavaju pravo samostalnog odlučivanja o nizu aspekata unutrašnjeg energetskeg tržišta i nacionalne energetske politike, tijela Europske unije imaju pravo intervenirati u postojeće stanje, ali i samostalno nalagati neovisne mjere kojima se osiguravaju opći ciljevi energetske politike Europske unije.<sup>3</sup> Time se prerogativ samostalne pozicije država članica u bitno-

3 Konkretnije, iako države članice nominalno samostalno odlučuju o uvjetima eksploatacije energetske resursa, tijela Europske unije imaju pravo uplitanja u pitanja koja se tiču energetskeg tržišta i prava pristupa energetskeg infrastrukture. Iako države nominalno samostalno odlučuju o izvorima energenata, tijela Europske unije imaju pravo uplitanja u vezi pitanja opskrbe energijom i putem

me umanjuje djelovanjem načela solidarnosti te institucije podijeljenih kompetencija, što se osobito očituje kada energetske politike država nisu međusobno usklađene ili nisu usklađene s europskom energetskeg politikom, kada su energetske interesi jedne države u suprotnosti s energetskeg interesima druge države članice, te kada vanjskopolitički ciljevi država članica nisu koordinirani ili su u suprotnosti s općim vanjskopolitičkim ciljevima Europske unije.

Četvrti energetskeg paket donosi daljnje izazove po pitanju intervencije tijela Unije u samostalno djelovanje država članica. Predstojeća energetskeg unija predviđa nova pravila u vezi usklađivanja nacionalnih energetskeg politika i strategija energetske sigurnosti s europskom energetskeg politikom i strategijom energetske sigurnosti. U tom smislu ističe se obveza država da nacrtu svojih politika i strategija, prethodno usvajanju, upućuju susjednim državama članicama i Europskoj komisiji na razmatranje, te pravo Europske komisije da državama članicama podastire prijedloge ciljeva koji bi trebali biti sastavni dio nacionalnih strategija i planova. Iako je riječ o načelnim preporukama koje se formalno ne mogu izjednačiti s izravnim uputama, uspješna implementacija i realizacija tako predloženih ciljeva može utjecati na mogućnost država članica na povlačenje sredstava iz energetskeg fondova (npr. predviđeni fond za inovacije u području energetike) koji se predviđaju u sklopu energetske unije.

#### 4.2.2. Tržište plina u Republici Hrvatskoj

U vezi tržišta plina u Hrvatskoj, u kontekstu sigurnosti opskrbe plinom Zakon o tržištu plina (2018) određuje da su Ministarstvo odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave (za svoje područje) zaduženi za praćenje i procjene (budućeg) odnosa između ponude i potražnje na tržištu plina, te planiranje razvoja i izgradnje kapaciteta plinskog sustava. Plinacro Grupa ima ulogu operatora plinskog transportnog sustava RH,

---

predlaganja direktnih mjera koje se tiču ove problematike i koje nisu nužno usklađene s mjerama država članica. Konačno, iako države nominalno samostalno odlučuju o strukturi opskrbe energijom, tijela Europske unije imaju pravo uplitanja u pitanja energetske učinkovitosti, energetske uštede i obnovljivih izvora energije, povezanosti i djelovanja prekograničnih energetskeg mreža putem predlaganja konkretnih mjera u slučaju kritičnih razina opskrbe energentima, te putem predlaganja direktnih mjera koje se tiču ove problematike i koje nisu nužno usklađene s mjerama država članica.

te je, između ostaloga, zadužena za osiguravanje pouzdane i sigurne isporuke plina.

Ministarstvo je zaduženo za predlaganje i poduzimanje mjera u slučaju kriznih situacija. Relevantno je upozoriti na Uredbu (EU) 2017/1938 o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom, kojom se propisuju obvezatne mjere za zaštitu neprekinute opskrbe plinom, a posebno opskrbe zaštićene kategorije kupaca imajući na umu načela solidarnosti i povjerenja među državama članicama, osobito onima u neposrednom okruženju. Uredba predviđa obvezu susjednih država članica da se u slučaju ozbiljnih poremećaja u sustavu opskrbe plinom međusobno pomažu u opskrbi kućanstava i javnih usluga. Pritom se procjena rizika i priprema za postupanje u kriznim situacijama promiče na regionalnu razinu, a države članice više nisu obvezne skrbiti isključivo o nacionalnim interesima, već krizno planiranje i postupanje moraju provoditi kroz regionalnu suradnju. U tom smislu četvrti energetska paket predviđa uspostavu regionalnih operativnih centara operatora prijenosnog sustava kojima se dodjeljuju nadležnosti nadzora i izravnih uputa u vezi djelovanja nacionalnih operatora, koordinacije izračuna kapaciteta na regionalnoj razini, simulacije kriznih situacija i procjena rizika na regionalnom nivou. To podrazumijeva i prekograničnu energetska infrastrukturu koja će omogućiti funkcionalno djelovanje tog novog mehanizma, što zahtijeva dodatna ulaganja i prilagodbu.

Bitan aspekt nove Uredbe je i obveza tržišnih aktera na obavještanje nadležnih tijela države članice (u Hrvatskoj: Ministarstvo) o ugovorima između opskrbljivača i kupca kojima se obuhvaća 28% (ili više) godišnje potrošnje plina. Nadležno tijelo tako prikupljene podatke (anonimizirano) dostavlja Europskoj komisiji na uvid. Ako nadležno tijelo države članice ili Europska komisija procijene da se takvim ugovorom ugrožava sigurnost opskrbe plinom, Uredba predviđa mogućnost sankcioniranja, što je prepušteno državama da samostalno uredi (rok: 2. svibnja 2019.). Takvo rješenje je svojevrsna nadogradnja režima unutar kojega je Europska komisija imala nadležnost naknade provjere međuvladinih energetska sporazuma pri čemu je u više slučajeva Europska komisija utvrdila da su isti u suprotnosti s europskim pravom. Ova novina u europskom pravnom uređenju prvi je korak Europske komisije u smislu planiranog povećanja ovlasti Komisije u vezi sklapanja dugoročnih i značajnih ugovora u energetici (Haghighi, 2007), čime Komisija nastoji osigurati ne samo mogućnost nadzora i naknadnog sankcioniranja, već i aktivno sudjelovanje prije, tijekom i nakon pregovora u vezi sklapanja takvih ugovora.

Potrebno je upozoriti da četvrti energetska paket predviđa mogućnost zajedničke nabave plina na razini Europske unije odnosno na regionalnoj razini, pri čemu se anticipira i uspostava dobrovoljnih skupnih mehanizama nabave plina za vrijeme krize u opskrbi plinom.

Konačno, ova Uredba obvezuje Ministarstvo i jedinice područne (regionalne) samouprave na izradu planova prevencije i interventnih planova u vezi uklanjanja ili ublažavanja utvrđenih rizika i utjecaja poremećaja u opskrbi plinom. Do donošenja novih relevantnih propisa, u skladu s ovom Uredbom na snazi ostaju Plan intervencije o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom Republike Hrvatske (Odluka o donošenju Plana intervencije, 2014) i Uredba o kriterijima za stjecanje statusa zaštićenog kupca u uvjetima kriznih stanja u opskrbi plinom (2015). Četvrti energetska paket predviđa i preventivne i krizne planove na europskoj i regionalnoj razini, što će zahtijevati daljnje prilagodbe i veći stupanj koordinacije između država članica.

#### 4.2.3. Tržište nafte u Republici Hrvatskoj

Agencija za ugljikovodike (Zakon o osnivanju Agencije za ugljikovodike, 2017) središnje je tijelo RH nadležno za formiranje obveznih zaliha nafte i naftnih derivata, čija je svrha puštanje obveznih zaliha nafte i naftnih derivata na tržište u slučaju, između ostaloga, poremećaja opskrbe.

Temeljem Zakona o tržištu nafte i naftnih derivata (2017), Planom intervencije u slučaju izvanrednog poremećaja opskrbe tržišta nafte i naftnih derivata (2014) uređuju se postupci i mjere u vezi formiranja i održavanja obveznih zaliha nafte i naftnih derivata, mjere analize i praćenja opskrbe i potražnje s ciljem, između ostaloga, pravovremenog uočavanja izvanrednog poremećaja opskrbe tržišta, postupak i kriteriji za utvrđivanje izvanrednog poremećaja opskrbe tržišta nafte i naftnih derivata, određuju se nadležna tijela za postupanje u takvim situacijama, te se propisuje postupanje i mjere za normalizaciju stanja na tržištu, uključujući i puštanje obveznih zaliha nafte i naftnih derivata na tržište.

#### 4.2.4. Tržište električne energije u Republici Hrvatskoj

HEP-Operator distribucijskog sustava (HEP ODS) obavlja distribuciju električne energije pri čemu nastupa kao jamac sigurne opskrbe električnom energijom. Hrvatski operator prijenosnog sustava (HOPS) je operator elektroenergetskog prijenosnog sustava u Republici Hrvatskoj.

Po pitanju sigurnosti opskrbe električnom energijom, prema Zakonu o tržištu električne energije (2018) HEP ODS i HOPS su obvezni objaviti uz prethodnu suglasnost Hrvatske energetske regulatorne agencije (HERA; Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti, 2018) godišnja izvješća o sigurnosti opskrbe u prijenosnom i distribucijskom sustavu na temelju kojih Ministarstvo izrađuje vlastito godišnje izvješće o stanju sigurnosti opskrbe električnom energijom i očekivanim potrebama za električnom energijom u Hrvatskoj.

Slično kao i kod poremećaja na plinskom tržištu, Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pripremljenosti za rizike u sektoru električne energije (2016) pretpostavlja suradnju operatora prijenosnih sustava na regionalnoj i europskoj razini, što potvrđuje i Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o unutarnjem tržištu električne energije (2017) kojim se predlaže otvaranje regionalnih operativnih sjedišta, a koji pretpostavlja set mjera za upravljanje rizicima na tržištu električne energije (zajednička pravila za sprječavanje i pripremu za elektroenergetske krize, zajednička pravila za upravljanje kriznim situacijama, zajedničke metode za procjenu rizika u vezi sigurnosti opskrbe, te zajednički okvir za evaluaciju i praćenje stanja sigurnosti opskrbe).

Potrebno je upozoriti da se kroz četvrti energetske paket predviđa set mjera tzv. mehanizama kapaciteta, odnosno održavanja određene razine proizvodnje električne energije neovisno o trenutnoj razini ponude i potražnje u elektroenergetskom sustavu. Nove mjere posebno ističu dužnost država da se konzultiraju sa susjednim državama članicama prilikom izračuna potrebnog mehanizma kapaciteta, što uključuje i određenu razinu zadovoljavanja potencijalnih potreba susjednih država članica.

#### 4.3. Relevantni programski i ekonomski pokazatelji

Prvi Nacrt Integriranog energetske i klimatskog plana (2019) kao nacionalne ciljeve energetske sigurnosti, koji će biti i dio nove strategije energetske razvoja Hrvatske, postavlja jačanje diversifikacije izvora energije i opskrbe iz trećih zemalja, skladištenja i odgovora na potražnju. Prema Nacrtu, najvažniji cilj energetske sigurnosti je osigurati trajnu, sigurnu i kvalitetnu opskrbu svim energentima, a naglasak se stavlja na mehanizme i mjere kojima se osiguravaju dostatni resursi u slučaju prekida opskrbe ili ograničene opskrbe energentima. Integrirani energetske i klimatske plan predstavlja modus integriranog planiranja sigurnosti opskrbe energentima i odnosi se na sve aspekte energetske sektora, te uključuje i redovite revizije (prva planiranja revizija predviđena je za 23. lipnja 2023.) s ciljem analize postignutih ciljeva i kontinuirane prilagodbe relevantnim događanjima i trendovima.

U Nacrtu se ističe nekoliko bitnih odrednica opskrbe odnosno dobave energenata. Po pitanju plina, uz domaću proizvodnju Hrvatska se opskrbljuje plinom i iz uvoza preko Slovenije i Mađarske, a vršne potrebe zadovoljava opskrbom iz podzemnog skladišta plina Okoli. U Nacrtu se preporučuje da se dobavni pravci diversificiraju te da se povećaju kapaciteti skladišta plina. Prijedlozi za unapređenje sigurnosti opskrbe predviđaju mogućnost smanjenja uvoza energenata poticanjem domaće proizvodnje, osobito potencijalnih ležišta ugljikovodika u Slavoniji i Dinaridima, te ležišta plina u južnom Jadranu. Posebno se ističe projekt izgradnje terminala za ukapljeni prirodni plin na Krku kao značajan za diversifikaciju nabavnih pravaca,<sup>4</sup> čiji predviđeni maksimalni kapacitet iznosi 2,6 milijardi kubičnih metara ako se uz terminal izvedu i

<sup>4</sup> U vezi projekta donesen je i Zakon o terminalu za ukapljeni prirodni plin (NN 57/2018), koji u bitnome odstupa od načela na kojima počivaju Zakon o koncesijama (2017) i Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (2016). Analiza ove problematike, npr. problematike izravne dodjele koncesije bez javnog natječaja, međutim, prelazi okvire ovog poglavlja. Potrebno je upozoriti da Strategija prostornog razvoja RH (2017) prepoznaje važnost poboljšanja sigurnosti opskrbe energijom, te ističe relevantne aktivnosti i projekte unutar energetske sektora (do 2030. godine), uključujući: terminal za ukapljeni prirodni plin na Krku, projekt JANAF – Adria, projekt TAP, Jonsko-jadranski plinovod i druge projekte Europske unije koji imaju status projekta od zajedničkog interesa (i koji su prepoznati u Europskoj strategiji energetske sigurnosti (2014)).

infrastrukturni projekti povećanja kapaciteta evakuacijskog plinovodnog sustava.

U Nacrtu se upozorava da će domaća proizvodnja fosilnih oblika energije (sirova nafta i prirodni plin) ovisiti o otvaranju i razvoju novih eksploatacijskih polja, a bez dodatne proizvodnje sva današnja polja prestat će s radom do 2030./2035. godine. To je relevantno imajući na umu da, prema Zelenoj knjizi, posljednjih godina 60% ukupne potrošnje naftnih derivata otpada na uvoz, dok je domaćom proizvodnjom plina zadovoljeno tek oko 50% ukupnih potreba. Usporedbe radi, Hrvatska je 2016. godine ukupno ovisila o uvozu energenata u iznosu od 47,8% (102,2% za kruta goriva, 102,5% za kameni ugljen, 76,9% za naftu i naftne derivate, 76,4% za kruti i tekući plin, 33,5% za prirodni plin (*EU Energy in figures*, 2018)).

Zelena knjiga (2018) upozorava da uz otvaranje novih eksploatacijskih polja treba razvijati nove tehnologije za eksploataciju nafte i plina. Ne temelju analiza i projekcija proizvodnje energenata do 2050. godine, koje uključuju implementaciju novih tehnologija i otvaranje i razvoj novih eksploatacijskih polja, Zelena knjiga upozorava na sljedeće. Po pitanju nafte i kondenzata naglasak je na otvaranju novih polja na kopnu i moru, čija bi proizvodnja, počevši okvirno 2025. godine, u potpunosti zamijenila tekuću proizvodnju do 2040. pri čemu proizvodnja iz podmorja predstavlja veći udio u ukupnoj proizvodnji, a ukupna predviđena proizvodnja bi 2050. godine iznosila oko 220.000 metara kubičnih. Sličan trend prisutan je i u proizvodnji prirodnog plina, uz napomenu da nova proizvodnja na kopnu zauzima prosječno veći udio u odnosu na proizvodnju nafte i kondenzata na kopnu.

Nadalje, predviđa se izgradnja crpnih hidroelektrana čime bi se omogućila integracija obnovljivih izvora energije (naglasak na suncu i vjetru). U vezi obnovljivih izvora energije predviđa se povećanje fleksibilnosti postojeće i buduće infrastrukture (akumulacijske i reverzibilne hidroelektrane), uvođenje baterija (na mrežnoj i na potrošačkoj razini), uravnoteženje sustava (dobavne usluge, uređenje pitanja odgovornosti za uravnoteženje) i sl. Ujedno se stavlja naglasak na tzv. *prosumer* kategoriju, odnosno potrošača – krajnjih kupaca, koji uz klasičnu kupnju električne energije participiraju i na tržištu električne energije putem vlastite proizvodnje (solarni paneli odnosno fotonaponske ćelije). Pri tom se u Prvom Nacrtu Integriranog energetskeg i klimatskog plana upozorava na snižene mogućnosti proizvodnje električne energije u domaćim elektranama, primjerice, oko polovice instalirane snage u hrvatskim termoelektranama krajem 2017. bilo je nespremno za pogon, a

takvo stanje će se vjerojatno zadržati i idućih godina. Postojeće hidroelektrane i planirana izgradnja elektrana koje koriste obnovljive izvore energije, sukladno nalazima Nacrta, ne nude mogućnost smanjenja ovisnosti o uvozu električne energije. Budući da Hrvatska u bitnoj mjeri ovisi o uvozu električne energije kroz tržišne transakcije, za sigurnost opskrbe nužno je osigurati visoku razinu odnosno raspoloživost mrežnih prijenosnih kapaciteta (odnosno prekograničnih vodova). Zelena knjiga upozorava na nedostatne domaće proizvodne kapacitete (zbog nedovoljne konkurentnosti određenih domaćih postrojenja, tehničkih poteškoća ili ekoloških razloga), što je 2016. rezultiralo ukupnim uvozom od 35,9% električne energije (prema novijim podacima 41% ukupne potrošnje električne energije u Hrvatskoj pokriveno je uvozom (Izvešće o provedbi Strategije nacionalne sigurnosti RH, 2019)). Upozorava se i na činjenicu da dugoročna perspektiva ovisnosti o uvozu tek djelomično zadovoljava zahtjeve sigurnosti opskrbe jer je primarno riječ o nabavi električne energije na tržištu, što može prouzročiti negativne posljedice u slučaju većih cjenovnih oscilacija na tržištu električne energije. Od interesa je istaknuti kako Europska komisija upozorava da je u Hrvatskoj nedovoljna konkurencija na tržištima električne energije i plina za male potrošače i da su ta tržišta pretjerano regulirana, te da je većina novih opskrbljivača napustila tržište navodeći kao razlog nemogućnost pristupa proizvodnom kapacitetu, česte promjene okvira potpora za obnovljive izvore energije i protutržišne prakse postojećih aktera na tržištu. Komisija upozorava i na to da je u Hrvatskoj rast cijena energenata doveo do rasta inflacije 2018. godine (Izvešće za Hrvatsku 2019..., 2019).

Bitno je za napomenuti da Zelena knjiga ističe bogat domaći hidropotencijal, što dopušta mogućnost dogradnje kao i izgradnju većih hidroenergetskih sustava te malih hidroelektrana. Također navodi da su vjetroelektrane stabilan izvor energije na godišnjoj razini, te ukazuje na potencijal izgradnje novih kapaciteta na kopnu i osobito morskih (pučinskih) vjetroelektrana. Po pitanju fotonaponskih sustava i sustava sunčanih kolektora Zelena knjiga upozorava da njihov potencijal nije adekvatno iskorišten, te predviđa razvoj i povećanje proizvodnje kroz ove sustave, u prvom redu po pitanju novih objekata.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Zelena knjiga upozorava na (neiskorištene) potencijale geotermalne energije i proizvodnje energije iz biomase. Prednosti biomase su što njezino korištenje nije vezano za vrijeme i lokaciju što omogućava upravljanje tim resursom prema potrebama sustava i potražnje, ali Zelena knjiga ipak naglašava da se općeniti potencijal biomase za energetiku još uvijek formira na tržištu.

## 4.4. Hrvatska u europskom kontekstu

### 4.4.1. Opći pokazatelji

Imajući na umu iznesene podatke o izloženosti Hrvatske uvozu energenata, potrebno je upozoriti da na godišnjoj razini EU uvozi preko 54% energenata (*Key figures on Europe*, 2018), a trendovi iz 2014. godine – uvoz gotovo 90% sirove nafte i 66% prirodnog plina (Europska strategija energetske sigurnosti, 2014), ne pokazuju tendenciju smanjenja ovisnosti o uvozu: godine 2016. uvezeno je 86,7% sirove nafte i 70,4% prirodnog plina (*EU Energy in figures*, 2018)). Malta, Cipar i Luksemburg gotovo u potpunosti ovise o uvozu. Po pitanju konzumacije energenata, nafta i naftni derivati zauzimaju udio od 39,5%, prirodni plin 22,1%, a električna energija 21,6% (*Key figures on Europe*, 2018). Pritom je Rusija glavni uvozni partner (preko 30% za sirova ulja i prerađena ulja, preko 40% za plin i preko 30% za kruta goriva (*EU Energy in figures*, 2018)).

Značajan udio energetske siromašnih građana EU-a (50 milijuna) dodatno naglašava potrebu donošenja mjera kojima se pospješuje skrb o energetske siromašnim kategorijama građana, kao što je slučaj i s mjerom prekogranične suodgovornosti država članica. Po pitanju prekogranične povezanosti elektroenergetskih sustava, Cipar, Poljska, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina nisu postigli zadani cilj od 10% povezanosti u odnosu na proizvodnju.

Imajući na umu napore Europske unije usmjerene na obnavljanje i dogradnju energetske infrastrukture s ciljem postizanja povezanosti najmanje 15% instaliranih kapaciteta za proizvodnju električne energije za sve države članice do 2030. godine (Europska strategija energetske sigurnosti, 2014), potrebno je upozoriti da Hrvatska već sad ispunjava taj cilj (Prvi Nacrt Integriranog energetske i klimatskog plana, 2019).

Sukladno najnovijim podacima (Izvješće za Hrvatsku 2019..., 2019), Hrvatska troši trećinu manje energije po glavi stanovnika od prosjeka EU-a, ali je potrošnja energije kao udio u BDP-u 61% veća od prosjeka. Također, Hrvatska je treći najveći potrošač energije za hlađenje u Europskoj uniji. Stoga ne iznenađuje to što se kroz europske fondove predviđaju ulaganja u infrastrukturu, pametne energetske sustave i povećanje energetske učinkovitosti koja je i dalje ispod ciljeva energetske učinkovitosti za 2020. godinu (Izvješće za Hrvatsku 2019..., 2019).

### 4.4.2. Niskougljično društvo

EU je na globalnoj razini predvodnik transformacije u tzv. niskougljično društvo (*low-carbon society*), što prije svega podrazumijeva postupno smanjenje odnosno konačnu eliminaciju štetnih emisija (*carbon-free initiative* odnosno *climate-neutral economy*) i tehnološki razvoj koji će omogućiti korištenje čiste energije za proizvodnju dostatnih količina energenata (2050. kao ciljana godina pune transformacije). Nastojanja europskih zemalja da poštuju ciljeve zadane Pariškim sporazumom (Zakon o potvrđivanju Pariškog sporazuma, 2017), što je otpočelo usvajanjem trećeg energetske paketa 2009. godine, obilježena su promocijom uporabe alternativnih odnosno obnovljivih izvora energije (20% ukupne proizvodnje do 2030. godine (*Renewable energy*, 2019)) i poboljšanjem energetske učinkovitosti u proizvodnji i potrošnji energije (Saheb i Ossensbrink, 2015). U tom smislu nekoliko država članica, ali i EU kao jedinstveni akter ostvaruju izvrsne rezultate, osobito u energetske učinkovitosti (*Renewable energy*, 2019).

Hrvatska je povećala udio obnovljivih izvora energije te je na dobrom putu da ostvari svoj cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova (Izvješće za Hrvatsku 2019..., 2019). Izvješće o napretku pri poticanju i uporabi energije iz obnovljivih izvora (2018) upućuje na to da je udio obnovljivih izvora energije u ukupnoj neposrednoj potrošnji energije 28,28%, dok je cilj za 2030. udio od 36,4% (Prvi Nacrt Integriranog energetske i klimatskog plana, 2019). Potrebno je upozoriti da je 2016. udio obnovljivih izvora energije bio iznad prosjeka Unije posebno zahvaljujući snažnoj hidroenergetskoj industriji (Izvješće za Hrvatsku 2019..., 2019).

Sukladno Trećem izvješću o stanju energetske unije (2017), udio obnovljivih izvora raste (17%; *Key figures on Europe*, 2018) i približava se cilju od 20% do 2020. godine (*Climate Action*, 2019). Prema Izvješću za Hrvatsku 2019... (2019), u Hrvatskoj je 2016. godine kapacitet za proizvodnju energije iz nestalnih izvora (energija sunca i vjetra) iznosio tek 11% instaliranog proizvodnog kapaciteta spojenog na mrežu (u odnosu na prosjek Europske unije od 26%). Izuzev prometnog sektora (gdje se poticajima za kupnju električnih automobila i izgradnjom elektroenergetske infrastrukture nastoji promijeniti trend), bilježi se pad emisija stakleničkih plinova (23%) (u Hrvatskoj je 2016. udio energije iz obnovljivih izvora u prometnom sektoru iznosio samo 1,3%, iako je cilj 10% do 2020. godine (Izvješće za Hrvatsku 2019... (2019)). Konačno, zabilježen je i pozitivan utjecaj energetske učinkovitosti na potrošnju primarne

energije u odnosu na rast bruto domaćeg proizvoda na razini Europske unije (2,5% 2014., s ciljem postizanja 3,1% pada do 2020. godine).

Drugi veliki proces koji pridonosi zaštiti okoliša je dekarbonizacija ekonomije, odnosno proces kojim se namjerava prilagoditi proizvodnja energije kapacitetu i potrebama tržišta te mogućnostima infrastrukture s naglaskom na obnovljive izvore energije pri čemu se Uniju nastoji pozicionirati kao izvoznika obnovljivih energenata (planovi do 2050. godine (*Energy Roadmap 2050*, 2011)) i predvodnika procesa klimatskih promjena, čime se osigurava zdraviji okoliš u bližoj budućnosti. EU do 2030. planira značajnu promjenu učešća fosilnih izvora u ukupnoj potrošnji. Primjera radi, predviđa se smanjenje uporabe ugljena na svega 5%. Neovisno o ovome, u prethodnom razdoblju primjetno je povećanje korištenja ugljena kao goriva (jeftiniji je od plina; *Europe's dirty secret*, 2013), iako europsko zakonodavstvo od 2016. predviđa nužnost ugradnje (skupe) tehnologije koja će smanjiti negativan utjecaj štetnih emisija. Međutim, Poljska, Španjolska i Njemačka sporo ukidaju državne subvencije za uporabu ugljena kao goriva (*In-depth study of European Energy Security*, 2014). Razvidno je dakle da među državama članicama postoje oprečna razmišljanja o izboru energenata na kojima će počivati nacionalna ekonomija. Dok Danska prednjači u uporabi obnovljivih izvora energije, Poljska nije spremna odreći se onih energenata koji joj omogućavaju nesmetan gospodarski razvoj (Szulecki i Kusznir, 2018). Razlike su primjetne i u vezi s plinom iz škriljca. Francuska, Bugarska, Rumunjska i Češka zabranjuju proizvodnju plina iz škriljca pozivajući se na zaštitu okoliša, dok Ujedinjena Kraljevina, Njemačka i Poljska polažu velike nade u njegovu gospodarsku ulogu (Stang, 2017; Heinrich i dr., 2016). Spomenute razlike između EU-a i država članica po pitanju osiguravanja energetske sigurnosti (kao primjer se navodi pravo Komisije da odlučuje u ime svih država članica o kupnji energenata u sklopu grupne nabave energenata), te po pitanju prava država članica na zaseban odnos s trećim zemljama (kao primjeri se navode Grčka, Mađarska i Rusija u vezi projekata Južni tok i Turski tok), ali i razlike među državama članicama (klimatska politika i obnovljivi izvori energije u odnosu na uporabu onih energenata koji omogućavaju ekonomski prihvatljivije poslovanje), jasno pokazuju da konceptualni okvir energetske unije neće biti jednostavno provesti u praksi. Teškoće koje postoje na samom početku osnivanja takvog nadnacionalnog sustava pojačane su činjenicom da se države članice nerijetko u bitnom razlikuju po pitanju kvalitete i kapaciteta energetske infrastrukturnih objekata, energetske strategije, kvantitete i kvalitete domaće industrije te odnosa s trećim zemljama.

#### 4.4.3. Dugoročne projekcije

Već je naglašeno da koncept energetske unije počiva na energetske sigurnosti, održivosti i konkurentnosti (Okvirna strategija za otpornu energetske uniju s naprednom klimatskom politikom, 2015). Glavni ciljevi energetske unije usmjereni su na postupno smanjenje ovisnosti o fosilnim gorivima, smanjenje emisije stakleničkih plinova, konkurentne cijene, pristupačne cijene energenata za kućanstva, te osiguravanje većeg broja opskrbnih izvora energenata. Komisija smatra da je sukladno tome nužno jačati energetske sigurnost, solidarnost i povjerenje među državama članicama. Napori usmjereni prema uređenju unutrašnjeg energetskeg tržišta, povećanju energetske efikasnosti i dekarbonizaciji ekonomije podrazumijevaju veća ulaganja u istraživanje, inovacije i konkurentnost. U tom smislu predviđeno je oko 6 milijardi eura u razdoblju od 2014. do 2020. za nenuklearna energetska istraživanja (*Secure, Clean and Efficient Energy*, 2019).

Bitan aspekt uspješne energetske strategije jesu i nastojanja na unapređenju energetske infrastrukture na razini Europske unije. Uspješna integracija europske energetske infrastrukture bitna je za ostvarivanje energetske strategije i energetske sigurnosti. Europska komisija ponovno se poziva na načelo solidarnosti i ističe potrebu osiguravanja manje ovisnosti o isključivim ili pojedinim dobavljačima energije, ispomoc u opskrbi energijom između država članica (što podrazumijeva, uz prethodno uspostavljanje prekogranične povezanosti država, osiguravanje nesmetanog prijenosa energije preko granica čime se osigurava i pravo potrošača na energiju), te veću transparentnost država članica kada energente nabavljaju posredovanjem trećih zemalja. Prekogranična povezanost u bitnome će ojačati energetske sigurnost svih država članica imajući na umu da Komisija predviđa posebnu regulativu u svezi dužnosti država na ispomoc drugim članicama u slučaju nedostatnih izvora energenata.

Po pitanju dugoročnih projekcija na razini Europske unije u vezi tržišta električne energije, Zelena knjiga upozorava da postupni prijelaz u niskougljično okruženje podrazumijeva povećanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije (na što je već upozoreno). Imajući na umu relativnu varijabilnost takvih izvora (ovisno o nizu vremenskih i lokacijskih faktora), realno je očekivati da će konvencionalni kapaciteti za proizvodnju električne energije (naglasak na plinska postrojenja uz postupno opadanje udjela sirove nafte i ugljena kao primarnih energenata za potrebe proizvodnje) i dalje biti funkcionalni, iako

u relativno sniženim izlaznim proizvodnim kapacitetima (osim kada obnovljivi izvori djeluju u smanjenom kapacitetu proizvodnje). Nadalje, Zelena knjiga unutar dugoročne projekcije tržišta energije naglasak stavlja na baterijske (i potencijalno druge) sustave pohrane energije, proizvodnju za vlastite potrebe i pametnu upravljivu potrošnju (sustav optimiziranog upravljanja tekućim potrebama i sukladnoj proizvodnji unutar sustava).

Kao što je već spomenuto, da bi se ojačala sposobnost Europske unije u osiguravanju energetske sigurnosti svake države članice, Europska komisija razmatra mogućnost da EU odlučuje o nabavi energenata u ime svih država članica, osobito dok traju poremećaji u opskrbi. Treba naglasiti da Komisija nastoji osigurati stalno mjesto u pregovorima država članica i trećih zemalja kako bi se osigurala usklađenost tih dogovora s europskim pravom. Nejasno je, međutim, na koji će način ova mjera utjecati na pravo energetskih kompanija da neovisno participiraju na energetskom tržištu, odnosno u kojoj mjeri takvo miješanje Komisije u rad privatnog sektora dira u prava zajamčena pravilima o tržišnom natjecanju. Također nije jasno hoće li cijena koju Komisija postigne u ime svih država članica biti u bitnome drugačija (viša odnosno niža) od one koju bi država članica mogla osigurati u bilateralnim pregovorima, a što bi joj dalo pravo da inzistira na drugoj opciji.

Po pitanju dugoročnih projekcija u vezi tržišta plina i nafte u Hrvatskoj, Zelena knjiga upozorava na infrastrukturna nastojanja na boljoj interkonekciji i otvaranju novih dobavnih pravaca, uključujući i terminal za ukapljeni prirodni plin. Naglasak se stavlja na strateški položaj Hrvatske kao tranzitne zemlje od značaja za regiju i šire tržište. Posebno se ističe da će prirodni plin i nafta i dalje imati bitan udio na tržištu, te će u tom smislu biti potrebno poticati novu proizvodnju i implementaciju novih tehnologija uz nadogradnju infrastrukture koja uz cjevovode uključuje i nove skladišne kapacitete.

EU je ovisna o uvozu energenata i izložena je kontinuiranoj nesigurnosti zbog mogućih prekida redovite opskrbe. Dovoljno je podsjetiti na relativno nedavne prekide odnosno ograničenu dostavu energenata iz Rusije (2006. i 2009. godine (zima) te 2014. (ljetno i jesen); Stang 2015), što je osjetljiva tema imajući na umu da je Rusija dominantan opskrbljivač plinom (Korteweg 2018), ali i naftom (Dekanić, 2007; Luciani, 2013). Očekivanje da će se do 2030. za 27% povećati potražnja za energijom u cijelom svijetu (Europska strategija energetske sigurnosti, 2014) upozorava na nužnost razvijanja vlastitih kapaciteta proizvodnje, te osiguravanja dodatnih i sigurnih izvora energenata. Pred Europsku uniju

se postavljaju ozbiljne prepreke u ostvarenju integriranog energetskeg tržišta. Istraživanja (Okvirna strategija za otpornu energetske uniju s naprednom klimatskom politikom, 2015) ukazuju na sve stariju energetske infrastrukturu, lošu integraciju infrastrukture između država članica i nekoordinirane energetske politike država članica. Loša integracija infrastrukture podrazumijeva nepostojanje kapaciteta prijenosa minimalno 10% struje proizvedene u jednoj državi članici u drugu državu članicu. Podaci ukazuju na to da dvanaest država članica ne zadovoljava minimalni uvjet (Hrvatska ne spada u tu kategoriju; u međuvremenu je zabilježen blagi pozitivan trend), a od ukupno 137 značajnih strujnih industrijskih pogona tek je 35 bilo povezano prekograničnim cjevovodima. U vezi ulaganja u postojeće i nove energetske infrastrukturne projekte naglasak se stavlja na države članice iz jugoistočne Europe, gdje Južni plinski koridor (TAP i TANAP) postaje prioritet da bi se osigurala izravna i nesmetana opskrba plinom iz srednje Azije (pritom se naglašava da Rusija diversificira svoje izvozne trase i prema Kini (plinovod *Power of Siberia*)). Diversifikacija opskrbe podrazumijeva i veću trgovinsku povezanost sa zemljama Magreba (dobar primjer je plinovod Medgaz koji će spajati Alžir i Španjolsku), Bliskog istoka i zapadne Afrike. Jednako bitno je i uređenje tržišta ukapljenog prirodnog plina, a Komisija ističe potrebu postupnog izjednačavanja cijena ukapljenog prirodnog plina (koje su i dalje više) s plinom koji se uvozi plinovodima, što podrazumijeva povećanje kapaciteta terminala za ukapljeni prirodni plin (to je posebice od interesa za Hrvatsku) i skladišnih mogućnosti (Kocak i De Micco, 2016; Glachant i dr., 2012; Hafner i Tagliapietra, 2013).

Zaključno, u skladu s izloženim podacima o ulaganjima u energetske infrastrukturu, relevantni projekti (koji se prvenstveno odnose na obnovu i dogradnju postojeće te izgradnju nove infrastrukture) tek su djelomično financirani iz europskih fondova (sukladno prioritetnim projektima i koridorima kako je predviđeno sustavom transeuropskih energetskih mreža iz 2013.), a prioritetni projekti uglavnom se odnose na interkonektore i terminale za ukapljeni prirodni plin u istočnoj i jugozapadnoj Europi (Szénási, 2018). U Hrvatskoj je u prethodnom razdoblju (uz napomenu da jer riječ o dugoročnim projektima) stavljen naglasak na interkonekciju s mađarskim plinskim transportnim sustavom (2015) i izgradnju terminala za ukapljeni plin na Krku (2015), uz što je povezana i izgradnja podvodnog plinovoda Omišalj – Casal Borsetti u Italiji (2018), plinovod Omišalj – Zlobin – Kalce u Sloveniji (2015), plinovod Zlobin – Bosiljevo – Slobodnica (2016), te interkonekciju sa slovenskim transportnim sustavom. Predviđena je i izgradnja dalekovoda od Banja

Luke do Like i povezane unutrašnje trase dalekovoda Brinje – Konjsko (2020), plinovoda koji će spajati Fier (Albanija) i Split (2018), te obnova i dogradnja naftovoda JANAF-Adria (uključujući podvodni segment između Krka i kopna). Značaj postojećih i planiranih infrastrukturnih projekata sustavno je predstavljen u Desetogodišnjem planu razvoja plinskog transportnog sustava Republike Hrvatske 2015. – 2024. (2015).

## Zaključak poglavlja

Pred hrvatskim energetske sektorom stoje brojni kratkoročni i dugoročni izazovi. Kapaciteti domaće proizvodnje u slučaju nemogućnosti otvaranja novih eksploatacijskih polja iskazuju dugoročan negativan trend proizvodnje, što dodatno otežava činjenica da očekivani rast hrvatskog gospodarstva zahtijeva dodatne izvore i količine energenata. Time se potencira izloženost ovisnosti o dobavljačima pri čemu nedovoljna diversifikacija dobavnih pravaca energenata predstavlja element ugroze koja se reflektira na cjelokupno hrvatsko gospodarstvo i društvo. Nacionalna energetska politika i strategija energetske sigurnosti moraju stoga pozornost posvetiti dugoročnom planiranju mjera kojima će se rizici ovih ugroza svesti na prihvatljivu razinu.

Istovremeno hrvatski energetske sektor, koji još nije u potpunosti ispunio zahtjeve europske energetske politike sadržane u trećem energetske paketu, čekaju brojni izazovi u implementaciji postulata koje uvodi četvrti energetske paket. Nacionalna energetska politika i strategija energetske sigurnosti morat će se uskladiti s europskim politikama, nacionalni interesi morat će uzeti u obzir potrebe susjednih država članica, a domaći energetske sektor bit će izložen puno većem neizravnom i izravnom upravljanju od strane europskih nadnacionalnih tijela i regionalnih centara. Energetske unija uvodi nove elemente europske kohezije koji obuhvaćaju ne samo javni, već i privatni sektor, pri čemu harmonizacija odnosno ujednačavanje nacionalnih energetske politika i strategija energetske sigurnosti predstavlja značajan izazov za funkcioniranje Europske unije.

Zaključno, Hrvatska u kontekstu europske energetske i klimatske ciljeve do 2030. godine bilježi značajne uspjehe i pozitivne pomake u volumenu korištenja obnovljivih izvora energije i smanjenju štetnih emisija, te u unapređenju i izgradnji infrastrukturnih kapaciteta kojima se omogućava prekogranična povezanost i interoperabilnost. Uz postojeća

domaća i europska ulaganja u energetske sektor, osobito u infrastrukturu, bit će potrebno uložiti znatna sredstva i napore u istraživanje potencijalnih novih eksploatacijske polja i u nova znanja i tehnologije kojima će se pospješiti produktivnost energetske sektora u cjelini. Ulaganje u znanost koja se bavi energetske sektorom, pri čemu se naglašava interdisciplinarnost istraživanja koja obuhvaća tehničke i povezane društvene znanosti, predstavlja okosnicu ciljeva europske energetske politike koja do 2050. godine predviđa napuštanje fosilnih goriva i prelazak u niskouglično društvo. Hrvatska mora prepoznati i poduprijeti takve napore u nacionalnom kontekstu kako bi zadržala svoju relativno dobru poziciju u grupaciji država članica koje dužno prate i ispunjavaju zacrtane europske programske ciljeve energetske politike i politike energetske sigurnosti.

## Literatura

- Amirova-Mammadova, Sevinj. 2018. *Pipeline Politics and Natural Gas Supply from Azerbaijan to Europe*. Wiesbaden: Springer.
- Analize i podloge za izradu energetske strategije Republike Hrvatske: Zelena knjiga, Nacr.* 2018. Zagreb: Energetske institut Hrvoje Požar.
- Austvik, Ole Gunnar. 2018. Concepts of Geopolitics and Energy Security. IAAE Energy Forum, Second Quarter 2018. [https://www.researchgate.net/publication/323990484\\_Concepts\\_of\\_Geopolitics\\_and\\_Energy\\_Security](https://www.researchgate.net/publication/323990484_Concepts_of_Geopolitics_and_Energy_Security) (pristupljeno 15. ožujka 2019.).
- Barton, Barry, Catherine Redgwell, Anita Rønne i Donald N. Zillman, ur. 2004. *Energy Security: Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Climate Action. 2030 climate & energy framework. 2019. Europska komisija. [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en) (pristupljeno 15. ožujka 2019.).
- Čista energija za sve Europljane. COM/2016/0860 final/2. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija te Europskoj investicijskoj banci. Bruxelles, 30. 11. 2016.
- Dekanić, Igor. 2007. *Nafta – blagoslov ili prokletstvo: izvori energije, globalizacija i terorizam*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.
- Dekanić, Igor. 2011. *Geopolitika energije: uloga energije u suvremenom globaliziranom gospodarstvu*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.



- Desetogodišnji plan razvoja plinskog transportnog sustava Republike Hrvatske, 2015. – 2024. 2015. Zagreb: Plinacro. [https://www.hera.hr/hr/docs/2015/Plan\\_razvoja\\_plinskog\\_transportnog\\_sustava\\_RH\\_2015-2024.pdf](https://www.hera.hr/hr/docs/2015/Plan_razvoja_plinskog_transportnog_sustava_RH_2015-2024.pdf).
- Energetska sigurnost. 2019. Sigurnosno-obavještajna agencija. <https://www.soa.hr/hr/podrucja-rada/energetska-sigurnost/> (pristupljeno 15. ožujka 2019.).
- Energy Roadmap 2050. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions. COM(2011) 885 final. 15. 12. 2011.
- EU Energy in figures. Statistical Pocketbook 2018. Europska komisija. Luxemburg: Publications Office of the European Union. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99fc30eb-c06d-11e8-9893-01aa75ed71a1>.
- Europe's dirty secret: The unwelcome renaissance. 2013. *The Economist*, 5. siječnja. <https://www.economist.com/briefing/2013/01/05/the-unwelcome-renaissance> (pristupljeno 15. ožujka 2019.).
- Europska strategija energetske sigurnosti. COM(2014) 330 final. 2014. Europska komisija. Bruxelles, 28. 5. 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>.
- Glachant, Jean-Michel i dr. 2012. *A New Architecture for EU Gas Security of Supply*. Leuven: Claeys & Casteels.
- Grozdanić, Igor. 2017. Energetska sigurnost, politička fraza ili geopolitička strategija? *Energypress*, 14. veljače. <https://www.energypress.net/energetska-sigurnost-politicka-fraza-ili-geopoliticka-strategija/> (pristupljeno 15. ožujka 2019.).
- Hafner, Manfred i Simone Tagliapietra. 2013. *The Globalization of Natural Gas Markets: New Challenges and Opportunities for Europe*. Leuven: Claeys & Casteels.
- Haghighi, Sanam S. 2007. *Energy Security: The External Legal Relations of the European Union with Major Oil- and Gas-Supplying Countries*. Oxford: Hart Publishing.
- Heinrich, Andreas i dr. 2016. Towards a common EU energy policy? Debates on energy security in Poland and Germany. ESPRI Policy Paper 02/2016.
- In-depth study of European Energy Security. Commission Staff Working Document. SWD(2014) 330 final/3. Brussels, 2. 7. 2014.
- Izvješće o napretku pri poticanju i uporabi energije iz obnovljivih izvora na temelju čl. 22. Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o poticanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ. 2018. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike. <https://vlada.gov.hr/>

- UserDocsImages//2016/Sjednice/2018/05%20svibnja/99%20sjednica%20VRH//99%20-%202023.pdf.
- Izvješće o provedbi Strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. 2019. Vlada Republike Hrvatske. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2019/138%20sjednica%20VRH//138%20-%202023.pdf>.
- Izvješće za Hrvatsku 2019. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i uklanjanju makroekonomskim neravnoteža. SWD(2019) 1010 final. Radni dokument službi Komisije. Bruxelles, 27. 2. 2019. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-croatia\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-croatia_hr.pdf).
- Key figures on Europe: Statistics illustrated. 2018. Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9309359/KS-EI-18-001-EN-N.pdf/ob8d8b94-541d-4doc-b6a4-31a1f9939a75>.
- Kocak, Konur i Pasquale De Micco. 2016. The quest for natural gas pipelines: EU and Eastern Partner energy policies: Security versus transit benefits. European Parliament. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/586626/EPRS\\_STU\(2016\)586626\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/586626/EPRS_STU(2016)586626_EN.pdf).
- Korteweg, Rem. 2018. Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia. Study. European Parliament.
- Luciani, Giacomo. 2013. *Security of oil supplies: Issues & remedies*. Leuven: Claeys & Casteels.
- Mišić, Matuš. 2016. Energy Union: Towards a Common EU Energy. European Union Centre of Excellence Policy Briefs, Number 1. <https://cloudfront.ualberta.ca/-/media/eucentre/pdfs/policy-briefs/matus-misikenergy-unionnew.pdf>.
- Narula, Kapil. 2018. *The Maritime Dimension of Sustainable Energy Security*. Singapore: Springer.
- Obavijest o donošenju konačne investicijske odluke. 2019. LNG Hrvatska, 1. veljače 2019. <https://www.lng.hr/hr/novosti-detajli/obavijest-o-donosenju-konacne-investicijske-odluke-97> (pristupljeno 15. ožujka 2019.).
- Odluka o donošenju Plana intervencije o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom Republike Hrvatske. 2014. *Narodne novine* 78/2014. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_06\\_78\\_1462.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_06_78_1462.html).
- Okvirna strategija za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom. COM(2015) 080 final. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija te Europskoj investicijskom banci. Bruxelles, 25. 2. 2015.
- Paravantis, John, N. Kontoulis, A. Ballis, D. Tsirigotis i V. Dourmas. 2018. A Geopolitical Review of Definitions, Dimensions and Indicators of Energy Security. Invited paper. [https://www.researchgate.net/publication/330879521\\_A\\_Geopolitical\\_Review\\_of\\_Definitions\\_Dimensions\\_and\\_Indicators\\_of\\_Energy\\_Security](https://www.researchgate.net/publication/330879521_A_Geopolitical_Review_of_Definitions_Dimensions_and_Indicators_of_Energy_Security) (pristupljeno 15. ožujka 2019.).

- Pellerin-Carlin, Thomas i Jean-Arnold Vinois. 2017. The governance of the Energy Union: a new relationship between European citizens and decision makers. U: *Making the energy transition a European success*. Jacques Delors Institut. Str. 17–56. [http://www.astrid-online.it/static/upload/jacq/jacques-delors-institute\\_energy-union.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/jacq/jacques-delors-institute_energy-union.pdf).
- Plan intervencije u slučaju izvanrednog poremećaja opskrbe tržišta nafte i naftnih derivata. 2014. *Narodne novine* 111/2012, 19/2014.
- Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pripremljenosti za rizike u sektoru električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2005/89/EZ. Bruxelles, 30. 11. 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0862>.
- Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o unutarnjem tržištu električne energije (preinaka). Bruxelles, 23. 2. 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0861R%2801%29>.
- Prvi Nacr Integriranog energetskog i klimatskog plana za razdoblje od 2021. do 2030. godine. Odjeljak A: Nacionalni plan. 2019. Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša i energetike. [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/croatia\\_draftnecp\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/croatia_draftnecp_hr.pdf).
- Renewable energy: Moving towards a low carbon economy. 2019. Europska komisija. Energy. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy> (pristupljeno 15. ožujka 2019.).
- Saheb, Yamina i Heinz Ossenbrink. 2015. Securing Energy Efficiency to Secure the Energy Union: How Energy Efficiency meets the EU Climate and Energy Goals. European Commission, Joint Research Centre.
- Secure, Clean and Efficient Energy. 2019. Horizon 2020. Europska komisija. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/secure-clean-and-efficient-energy> (pristupljeno 15. ožujka 2019.).
- Stang, Gerald. 2015. The bear and the beaver: Russia and European energy security. Brief, Issue 22. European Union Institute for Security Studies. <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2022%20energy%20security.pdf>.
- Stang, Gerald, ur. 2017. Securing the Energy Union: five pillars and five regions. Report No. 32. European Union Institute for Security Studies. <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report%2032.pdf>.
- Strategija energetskog razvoja Republike Hrvatske. 2009. *Narodne novine* 130/2009. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009\\_10\\_130\\_3192.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_10_130_3192.html).
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. 2017. *Narodne novine* 73/2017. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_73\\_1772.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html).
- Strategija niskougličnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do 2030. s pogledom na 2050. godinu. Prijedlog. 2017. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike. e-Savjetovanja. <https://esavjetovanja.gov.hr/Econ/MainScreen?entityId=5575> (pristupljeno 15. ožujka 2019.).
- Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske. 2017. *Narodne novine* 106/2017. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_10\\_106\\_2423.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_10_106_2423.html).
- Szénási, Endre. 2018. The energy security of Europe. Reserachgate. [https://www.researchgate.net/publication/328224682\\_The\\_energy\\_security\\_of\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/328224682_The_energy_security_of_Europe) (pristupljeno 15. ožujka 2019.).
- Szulecki, Kacper i Julia Kuszniur. 2018. Energy Security and Energy Transition: Securitisation in the Electricity Sector. U: *Energy Security in Europe: Divergent Perceptions and Policy Challenges*, ur. Kacper Szulecki. Palgrave Macmillan.
- Treće izvješće o stanju energetske unije. Komunikacija Komisije. COM(2017) 688 final. 2017. Bruxelles, 23. 11. 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=COM:2017:688:FIN>.
- Ugovor iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Pročišćene inačice. 2010/C 83/01. <http://www.mvpep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>.
- Uredba (EU) 2017/1938 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2017. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 994/2010. OJ L 280, 28. 10. 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1938>.
- Uredba o kriterijima za stjecanje statusa zaštićenog kupca u uvjetima kriznih stanja u opskrbi plinom. 2015. *Narodne novine* 65/2015. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_65\\_1239.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_65_1239.html).
- Yergin, Daniel. 2006. Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2.
- Zakon o energetske učinkovitosti. *Narodne novine* 127/2014. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_10\\_127\\_2399.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_10_127_2399.html).
- Zakon o energiji. *Narodne novine* 120/12, 14/14, 95/15, 102/15, 68/18. <https://www.zakon.hr/z/368/Zakon-o-energiji>.
- Zakon o koncesijama. 2017. *Narodne novine* 69/2017. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_69\\_1603.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_69_1603.html).
- Zakon o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji. *Narodne novine* 100/15, 123/16, 131/17, 111/18. <https://www.zakon.hr/z/827/Zakon-o-obnovljivim-izvorima-energije-i-visokou%28Dinkovitoj-kogeneraciji>.
- Zakon o osnivanju Agencije za ugljikovodike. 2017. *Narodne novine* 14/2014, 73/2017. <https://www.zakon.hr/z/701/Zakon-o-osnivanju-Agencije-za-ugljikvodike>.

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama. 2016. *Narodne novine* 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016. <https://www.zakon.hr/z/505/Zakon-o-pomorskom-dobru-i-morskim-lukama>.

Zakon o potvrđivanju Pariškog sporazuma. 2017. *Narodne novine* 3/2017. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2017\\_04\\_3\\_16.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2017_04_3_16.html).

Zakon o regulaciji energetske djelatnosti. 2018. *Narodne novine* 120/2012, 68/2018. <https://www.zakon.hr/z/375/Zakon-o-regulaciji-energetskih-djelatnosti>.

Zakon o tržištu električne energije. 2018. *Narodne novine* 22/13, 95/15, 102/15, 68/18. <https://www.zakon.hr/z/377/Zakon-o-tr%C5%BEi%C5%A1tu-elektri%C4%8Dne-energije>.

Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata. 2017. *Narodne novine* 19/2014, 73/2017. <https://www.zakon.hr/z/379/Zakon-o-tr%C5%BEi%C5%A1tu-nafte-i-naftnih-derivata>.

Zakon o tržištu plina. 2018. *Narodne novine* 18/2018. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018\\_02\\_18\\_372.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_02_18_372.html).

Zakon o tržištu toplinske energije. *Narodne novine* 80/13, 14/14, 102/14, 95/15, 76/18. <https://www.zakon.hr/z/606/Zakon-o-tr%C5%BEi%C5%A1tu-toplinske-energije>.

## 5. Ojačavanje sustava civilne zaštite

dr. sc. ROBERT MIKAC, doc.  
Fakultet političkih znanosti  
Sveučilišta u Zagrebu

Civilna zaštita predstavlja pojam, koncept, organiziranu djelatnost i sustav zaštite i spašavanja ljudi, njihove imovine i životinja, materijalno-kulturnih dobara i kritične infrastrukture u situacijama velikih nesreća i katastrofa. Tijekom povijesti zaštita civila različito se razvijala, no oduvijek je u organiziranim sustavima i društvima postojala potreba za zaštitom stanovništva i društvenih dobara. Pojam i koncept civilne zaštite u zapadnom svijetu konkretiziran je u 20. stoljeću, prvenstveno u Prvom i Drugom svjetskom ratu, kada je civilna zaštita predstavljala organizirani sustav zaštite ljudi. Shodno tome regulirana je međunarodnim humanitarnim pravom, posebno Ženevskim konvencijama (1949) koje su 1977. nadopunjene dvama protokolima.

Povijest civilne zaštite u Hrvatskoj seže do 1880. godine, kada se nakon potresa koji je zadesio Zagreb počela razvijati i operacionalizirati ideja o potrebi zaštite stanovništva u izvanrednim situacijama. Bitan događaj je odluka zagrebačkog Gradskog poglavarstva iz 1932. o izgradnji Škole civilne zaštite, za obučavanje i osposobljavanje kadrova za zaštitu i spašavanje, koja je otvorena 1938. U novijoj povijesti civilna zaštita imala je značajnu ulogu u Domovinskom ratu (1991. – 1995.) posredstvom provedbe preventivnih mjera zaštite, spašavanja ljudi, životinja i imovine, razminiranja te posebice u humanoj i animalnoj asanaciji.

Od osamostaljenja do danas civilna zaštita doživjela je brojne promjene, od pristupa razvoju, organizaciji, nadležnim tijelima pa do različitog shvaćanja njezinog značaja i uključivanja različitih dionika sustava. Cilj je ovog poglavlja analizirati i opisati trenutni stupanj razvoja

i potrebe za poboljšanjem kako bi bio uspostavljen suvremeni sustav civilne zaštite, optimalan za potrebe Hrvatske i njezinih građana. To će biti učinjeno kroz analizu strateškog okvira, organizacijskih oblika, glavnih aktivnosti i prijedloga za unapređenje sustava.

### 5.1. Strateški i normativni okvir

U prijašnjim vremenima, a posebno u Domovinskom ratu, glavno obilježje civilne zaštite bilo je reaktivno postupanje i masovni odaziv članova. U Domovinskom ratu to je bila potreba zbog velikih zahtjeva koji su se stavljali pred sustav civilne zaštite. U pripremi skloništa i drugih prostora za zbrinjavanje, skrbi o prognanicama iz Hrvatske i izbjeglicama iz okolnih država, provođenju mjera evakuacije, zamračivanja, gašenja požara, raščišćavanju ruševina i prometnica, opskrbi ljudi pitkom vodom, zbrinjavanju domaćih životinja te humanoj i animalnoj asanaciji sudjelovalo je oko 130.000 pripadnika civilne zaštite (Povijest civilne zaštite, DUZS). Ovaj sustav je nakon završetka Domovinskog rata trebalo prilagoditi novim strateškim okolnostima.

Počevši od Ustava, strategija i strateških planskih dokumenata, cilj je kronološki prikazati kako se gradio okvir i područje djelatnosti civilne zaštite u Hrvatskoj. Koncept civilne zaštite je u hrvatsko zakonodavstvo uveden posredstvom obnavljanja mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji. Notifikacijama o sukcesiji Republika Hrvatska stranka je Ženevskih konvencija (1949) i dopunskih protokola Ženevskim konvencijama iz 1977. (Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, 1992). Premda je središnji sadržaj ovih dokumenata zaštita potrebitih tijekom oružanih sukoba, značajnost njihova prihvaćanja je u tome što smo se priključili širokoj međunarodnoj obitelji potpisnica ovih dokumenata. Regulacija je djelomična, no i takva je praktičnija nego da uopće ne postoji, uvažene su osnove značajke aktivnosti civilne zaštite koje su skoro pa univerzalne, te je i trenutak njihovog prihvaćanja indikativan jer smo tada bili u ratu i pod okupacijom.

Prema članku 129. Ustava, dopunjenome 2000. godine, jedinice lokalne samouprave obavljaju, između ostalog, poslove koji se odnose na protupožarnu i civilnu zaštitu (Odluka o proglašenju promjene Ustava RH, 2000). Do danas je civilna zaštita ostala u odgovornosti jedinica

lokalne samouprave. Dodatno kvalitetno rješenje bilo bi da civilna zaštita postane obveza i područne (regionalne) samouprave te same države. No ove relacije su zapisane i izvode se iz zakonskih rješenja donesanih na temelju Ustava.

Konceptualna rješenja postavljena u Uvodu Strategije nacionalne sigurnosti RH (2002) „izraz su, primarno, projekcije četiriju temeljnih čimbenika: (1) sadašnje geopolitičke pozicije Republike Hrvatske – koju obilježava odlučno nastojanje za približavanjem i ulaskom u euro-atlantske i europske sigurnosne organizacije, (2) stanja na području sigurnosnih izazova i rizika za Republiku Hrvatsku, (3) stanja sustava i uspješnosti realizacije funkcije nacionalne sigurnosti, te (4) raspoloživih resursa.”

Ovi su čimbenici značajni jer prikazuju novu stratešku realnost za sustav nacionalne sigurnosti i civilnu zaštitu kao podskup sustava nacionalne sigurnosti. Ulazak u euroatlantske i europske sigurnosne organizacije otvara prostor za razmjenu znanja i iskustva, međusobnu pomoć i koordinaciju pružanja pomoći kod velikih nesreća i katastrofa. Novi sigurnosni izazovi i rizici stavili su pred sustav civilne zaštite izravne i neizravne zahtjeve na koje je bilo potrebno odgovoriti. Povezanost elemenata sustava nacionalne sigurnosti ključna je značajka uspješnosti svih komponenti i aktera. Raspoloživi resursi i održavanje stečenih sposobnosti također su bitne značajke uspješnosti svih, pa tako i sustava civilne zaštite. Ova Strategija je primarno orijentirana na artikulaciju interesa Hrvatske i označavanje prijetnji o kojima je tada trebalo voditi računa. Posebno značajan dio Strategije koji se odnosi na civilnu zaštitu je točka 94.: „Sustav civilne zaštite Republike Hrvatske glavni je organizacijski okvir u sprječavanju i saniranju posljedica prirodnih i tehnoloških katastrofa. S obzirom da se Republika Hrvatska suočava s trajnim sigurnosnim rizicima na ovom području, daljnji razvoj sustava civilne zaštite treba se kretati u smjeru organiziranja jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja. To će se ostvarivati kroz objedinjavanje različitih dijelova sustava, trenutno raspoređenih u nizu ministarstava, u moderan sustav civilno-vojnog kriznog planiranja i upravljanja u kriznim situacijama”. Prepoznat je i strateški značaj civilne zaštite, ali i strateška razjedinjenost.

Zakonodavni i provedbeni okvir sustava civilne zaštite postavljen je Zakonom o zaštiti i spašavanju (NN 174/2004), njegovim izmjenama i dopunama, pripadajućim podzakonskim aktima, Procjenom ugroženosti Republike Hrvatske od prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa i velikih nesreća (2009; 2013), te Planom zaštite i spašavanja za područje

Republike Hrvatske (2010). U tom se periodu sustav civilne zaštite pogrešno naziva sustavom zaštite i spašavanja iako su zaštita i spašavanje funkcije unutar sustava civilne zaštite. Međutim, spomenuti dokumenti dali su značajan obol uspostavi sustava nadležnosti, odgovornosti i interagencijskog djelovanja u svim fazama sustava civilne zaštite: prevenciji, pripravnosti i reakciji. U tom periodu stvaraju se neophodni normativni i institucionalni uvjeti za objedinjavanje dijelova, procedura, nadležnosti i sposobnosti jedinstvenog sustava civilne zaštite. Hrvatska je od 2009. punopravna članica Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu i Financijskog instrumenta za civilnu zaštitu, što je ojačalo poziciju i aktivnosti unutar zemlje te razmjenu znanja, iskustva i informacija s drugim članicama Mehanizma. Ovaj pristup je izravna reakcija na smjernice iz Strategije nacionalne sigurnosti.

U analiziranom periodu provedene su brojne aktivnosti na izgradnji cjelovitog sustava civilne zaštite, koji se više afirmirao izvan Hrvatske nego unutar zemlje, no još nije bio harmoniziran u skladu s potrebama suvremenog sustava upravljanja rizicima, procesima i akterima. Da bi se svi uočeni izazovi otklonili ili sveli na najmanju moguću mjeru, u sljedećem koraku doneseni su Zakon o sustavu civilne zaštite (2015) i Procjena rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku (2015), a ova je tematika dobila značajan prostor u novoj Strategiji nacionalne sigurnosti RH.

Zakon o sustavu civilne zaštite donesen je 2015. nakon dugogodišnjeg nastojanja da se izradi sistemski zakon za cjelokupan sustav, sve aktere i operativne snage civilne zaštite. Prema članku 1., „Ovim Zakonom uređuje se sustav i djelovanje civilne zaštite; prava i obveze tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih i fizičkih osoba; osposobljavanje za potrebe sustava civilne zaštite; financiranje civilne zaštite; upravni i inspekcijski nadzor nad provedbom ovog Zakona i druga pitanja važna za sustav civilne zaštite.” Smanjen je broj odgovornih tijela unutar sustava, olakšane su i ubrzane određene procedure, uvedeni su koordinatori na lokaciji, smanjena je obveza izrade planske dokumentacije jedinica lokalne samouprave i otvoren je prostor za njihovo udruživanje u poslovima civilne zaštite. Isto tako, tijekom godina primjene Zakona o zaštiti i spašavanju ukazala se potreba za redefiniranjem naziva organizacijskog okvira i sadržaja Zakona, osobito odredbi kojima se utvrđuju prava, obveze i odgovornosti nositelja administrativnih poslova te operativnih nadležnosti u spašavanju ljudi, materijalnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama na svim razinama ustrojavanja sustava civilne zaštite, što je učinjeno novim Zakonom. Novom organizacijom sustava civilne zaštite usklađeno

je dostignuto stanje i utvrđeni su novi razvojni procesi, što ovaj Zakon čini normativnim temeljem za razvoj sustava kako bi se odgovorilo na izazove upravljanja i djelovanja u situacijama sve složenijih i učestalijih rizika koji ugrožavaju živote i imovinu građana. Isto tako, Zakonom o sustavu civilne zaštite Hrvatska je usklađena s rješenjima koja promiče EU te je pomireno nesuglasje između glavnih operativnih snaga civilne zaštite u kojem one imaju zagarantiranu autonomiju, no kada djeluju unutar sustava predstavljaju operativne snage sustava civilne zaštite.

Procjena rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku donesena je 2015. sukladno metodologiji i obvezama koje je propisala Europska komisija u cilju identifikacije i analize opasnosti i rizika, analize posljedica, procjene rizika i matrice s osvrtom na moguće velike prirodne i tehnološke katastrofe uzimajući u obzir buduće posljedice klimatskih promjena, te izrade scenarija za jedanaest odabranih rizika i to za svaki scenarij najvjerojatniji neželjeni događaj te događaj s najgorim mogućim posljedicama. Procjenom su kao najznačajniji rizici ocijenjeni poplave, potresi i požari otvorenog tipa. Procjena rizika u odnosu na Procjenu ugroženosti RH od prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa i velikih nesreća (2009; 2013) kvantificira naše najveće rizike koji mogu nastati kao posljedica prirodnih i tehničko-tehnološki aktivnosti/događaja. Pored toga, ona značajno pridonosi podizanju svijesti o rizicima i stvara kvalitetniji temelj za snažnije preventivno djelovanje te ulaganje u bolju spremnost za adekvatne reakcije kod velikih nesreća i katastrofa.

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (2017) predstavlja napredak u određenju važnosti sustava civilne zaštite. U Strategiji su istaknuta četiri nacionalna interesa i devet strateških ciljeva koji proizlaze iz nacionalnih interesa. Civilna zaštita pozicionirana je unutar nacionalnog interesa „sigurnost stanovništva te teritorijalni integritet i suverenitet Republike Hrvatske” i strateškog cilja „dostizanje najvišeg stupnja sigurnosti i zaštite stanovništva te kritičnih infrastruktura”. Navedeno je da „u području sustava civilne zaštite te svih segmenata zaštite i spašavanja izradit će se sveobuhvatan pregled postojećeg stanja sposobnosti, prijetnji i rizika te predložiti usklađen model izgradnje sposobnosti koji će obuhvatiti mogućnosti odgovora na svakodnevne potrebe za redovitim djelovanjem, izvanredne situacije, katastrofe i križna stanja na kopnu i moru”. To znači da će se razvijati ključne operativne snage sustava civilne zaštite na lokalnoj, područnoj i državnoj razini. „Ključni oblik povećanja otpornosti i održivosti društva i nacionalne sigurnosti je uključivanje stanovništva u sustav civilne zaštite, osobito u izobrazbu i dragovoljno djelovanje, za što će se razvijati oblici poticaja

i javnih priznanja, priznavanjem vještina i znanja stečenih ovakvim radom. Poticat će se spremnost građana na međusobno pomaganje te kultura solidarnosti kao dio prvog odgovora nakon nesreća i katastrofa. Unaprijedit će se sposobnosti zdravstvenog sustava i sustava civilne zaštite za pravodoban odgovor na ugrožavanje života i zdravlja građana, koje je posljedica kemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih prijetnji i rizika.” Dodatno, „Republika Hrvatska uložiti će odgovarajuća sredstva za potpuno uklanjanje minskih opasnosti na svojem teritoriju. Nastavit će se programi edukacije stanovništva koje živi i radi na minsko sumnjivim područjima i skrb za osobe stradale od mina. Hrvatski sustav protuminskog djelovanja pozicionirat će se i promovirati u međunarodnoj zajednici.” Nekoliko paragrafa navodi brojne aktivnosti za unapređenje sustava, a primjetan je smjer kretanja od bavljenja posljedicama prema upravljanju rizicima.

Zaključno za ovaj dio možemo istaknuti da je strateški, planski i normativni dio kvalitetno postavljen sukladno trenutnim mogućnostima Hrvatske, no pitanje je brzine i kvalitete implementacije u realnom životu.

## 5.2. Organizacijski oblici ustrojavanja

Danas civilna zaštita u Hrvatskoj predstavlja sustav organiziran na lokalnoj, područnoj i državnoj razini, koji se temelji na načelima supsidijarnosti, solidarnosti i kontinuitetu djelovanja. Civilna zaštita je najkompleksniji podsustav nacionalne sigurnosti.

Od 1973. do 1994. civilna zaštita se razvijala u okviru općinske odnosno gradske uprave, a nakon osamostaljenja Hrvatske bila je smještena i u Ministarstvu obrane. Do 1994. civilna zaštita bila je definirana kao masovna organizacija čija je temeljna namjena zaštita i spašavanje stanovništva i materijalnih dobara u ratu. Planirano je uključivanje čak oko 600.000 građana, dok ih je oko 250.000 stvarno bilo raspoređeno u postrojbe i tijela civilne zaštite, gdje je Ministarstvo obrane formiralo i vodilo baze podataka o pripadnicima i postrojbama civilne zaštite. Takav je sustav bio glomazan i inertan, a njegovi pripadnici nedovoljno opremljeni i osposobljeni (Povijest civilne zaštite, DUZS). Ovakvo stanje bilo je relativno opravdano u vrijeme kada je bila potrebna masovnost u ključnim trenucima i aktivnostima. Po završetku Domovinskog rata ovakav pristup i sustav bilo je potrebno transformirati. Od

1. siječnja 1994. za civilnu zaštitu nadležno je Ministarstvo unutarnjih poslova. Tada je pokrenut proces ujednačavanja organizacijskih rješenja i razvijanja civilne zaštite kao jedinstvene strukture, s jednakim ustrojem u cijeloj državi, na način kako je to bilo uređeno u većini zemalja zapadne Europe. Fokus je stavljen na planove i programe, te zaštitu i spašavanje od prirodnih i tehničko-tehnoloških (civilizacijskih) nesreća i katastrofa (Povijest civilne zaštite, DUZS). Od 2005., sukladno Zakonu o zaštiti i spašavanju, nadležno tijelo postaje novoosnovana Državna uprava za zaštitu i spašavanje (DUZS)<sup>1</sup> i tada je trasiran sadašnji diskurs razvoja civilne zaštite.

„Civilna zaštita je sustav organiziranja sudionika, operativnih snaga i građana za ostvarivanje zaštite i spašavanja ljudi, životinja, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama i otklanjanja posljedica terorizma i ratnih razaranja” (članak 1. Zakona o sustavu civilne zaštite). Sustav civilne zaštite „povezuje resurse i sposobnosti sudionika, operativnih snaga i građana u jedinstvenu cjelinu radi smanjenja rizika od katastrofa, pružanja brzog i optimalnog odgovora na prijetnje i opasnosti nastanka te ublažavanja posljedica velike nesreće i katastrofe” (članak 5.). Glavne operativne snage u sustavu civilne zaštite su vatrogasci, Hrvatska gorska služba spašavanja i Hrvatski Crveni križ. Oni imaju apsolutnu autonomiju sukladno svojim matičnim zakonima i svoje nadležnosti, ali nakon aktiviranja i združenog djelovanja unutar sustava zajedničkog odgovora na potencijalne prijetnje ili stvarne ugroze postaju dio jedinstvenog sustava civilne zaštite i njegove operativne snage. To se često zaboravlja ili nije dovoljno jasno istaknuto, što dovodi do poteškoća u komunikaciji i nepotrebnog nerazumijevanja.

Civilna zaštita je puno više od slabo osposobljenih i opremljenih postrojbi civilne zaštite kao fizičke formacije grupe građana, a kako priličan broj građana i službenika javne administracije percipira cjelokupan sustav. Sustav civilne zaštite prvenstveno djeluje putem preventivnih i planskih aktivnosti, razvoja i jačanja spremnosti sudionika

<sup>1</sup> Ovo poglavlje je napisano 2018. godine. Od 1. siječnja 2019. Državna uprava za zaštitu i spašavanje formalno više ne postoji te su njezini poslovi i ovlasti preneseni u novoosnovano Ravnateljstvo civilne zaštite unutar Ministarstva unutarnjih poslova. Budući da se do trenutka završetka knjige u proljeće 2019. u dijelu aktivnosti i postupanja Ravnateljstva civilne zaštite nisu desile aktivnosti ili procesi koji bi bili značajni za raspravu o cjelokupnom sustavu civilne zaštite, nisu bile moguće izmjene u tekstu te je zadržan opis poslova i aktivnosti koje je dotad provodila Državna uprava za zaštitu i spašavanje.

i operativnih snaga sustava civilne zaštite. Iako to nisu fizički vidljivi oblici, oni predstavljaju osnovu sustava. Reagiranjem operativnih snaga sustava civilne zaštite nastavlja se na djelovanje žurnih službi (vatrogasci, policija i hitna pomoć) i redovnih snaga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (komunalna i druga poduzeća koja navedene jedinice osnivaju) kada one svojim sposobnostima nisu u mogućnosti spriječiti nastanak i/ili razvoj velike nesreće i katastrofe.

Sudionici sustava civilne zaštite su Vlada, središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove civilne zaštite (Državna uprava za zaštitu i spašavanje), tijela državne uprave i druga državna tijela, Oružane snage i policija, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Brojne su mjere i aktivnosti koje svi oni poduzimaju u fazi prevencije i pripravnosti kako bi jačali otpornost, smanjili ranjivost i izloženost rizicima i prijetnjama. Od svih tijela državne, javne, lokalne i područne samouprave DUZS jedini ima ovlast zatražiti angažiranje Oružanih snaga. Svi ostali dionici sustava civilne zaštite moraju svoj argumentirani zahtjev za angažiranjem Oružanih snaga dostaviti Državnoj upravi za zaštitu i spašavanje na mišljenje i procjenu. Premda postoje povremena odstupanja od spomenute procedure, koja narušavaju arhitekturu i funkcionalnost sustava i uspostavljenih procedura, ovo se dešava sve rjeđe što pokazuje da se sustav i njegovi dionici harmoniziraju s donesenim procedurama. Mjere i aktivnosti u sustavu civilne zaštite provode sljedeće operativne snage sustava: stožeri civilne zaštite, operativne snage vatrogastva, operativne snage Hrvatskog Crvenog križa, operativne snage Hrvatske gorske službe spašavanja, udruge, postrojbe i povjerenici civilne zaštite, koordinatori na lokaciji, te pravne osobe u sustavu civilne zaštite. Posebna kategorija su stranci na stalnom boravku u Hrvatskoj, starosne dobi od 18 do 65 godina, koji, uz pojedina izuzeća, imaju obveze unutar sustava civilne zaštite i to u provedbi konkretnih mjera i aktivnosti (Zakon o sustavu civilne zaštite). Prema strukturi i rasponu dionika niti jedan sustav u Hrvatskoj nije ovako slojevit i kompleksan.

Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imala je obvezu izraditi i periodično ažurirati procjenu ugroženosti, a od donošenja Zakona o sustavu civilne zaštite procjenu rizika od prirodnih, tehničko-tehnoloških i od strane ljudi izazvanih velikih nesreća i katastrofa na svom teritoriju. Sukladno procjeni ugroženosti one su donosile plan zaštite i spašavanja, odnosno po novom temeljem procjene rizika donose plan civilne zaštite u kojem su propisani načini i mjere prevencije, pripravnosti i odgovora na rizike s kojima se susreću. Za razinu države ove planske dokumente izrađuje Državna uprava za zaštitu i spašavanje

u suradnji sa svim potrebnim institucijama te ujedno propisuje metodologiju za izradu ovih dokumenata.

Svaka politička jedinica (općine, gradovi, županije i država) ima uspostavljan stožer civilne zaštite sastavljen od predstavnika odgovornih dionika sustava i svih temeljnih operativnih snaga sustava civilne zaštite njihove razine ustrojavanja. Usto svaka politička jedinica ima određene operativne sposobnosti i resurse koje financira i prema potrebi koristi u izvanrednim situacijama, velikim nesrećama i katastrofama. Stožer civilne zaštite aktivira se prema potrebi, djeluje kao tijelo kriznog upravljanja i koordinira aktivnostima svih sudionika, operativnih snaga i građana na području svoje nadležnosti i odgovornosti. Praksa pokazuje da se stožeri najčešće aktiviraju tek u predreaktivnoj fazi upravljanja potencijalnom kriznom situacijom te nije iskorištena mogućnost češćeg djelovanja i koordiniranja aktivnosti u fazama prevencije i pripravnosti. Ovo svakako ostavlja veliki prostor za napredak u budućnosti.

Prema Ustavu, civilna zaštita je odgovornost lokalne zajednice i ona ima obvezu procijeniti rizike, planirati mjere odgovora i u slučaju nastanka izvanrednog događaja prva reagirati i pokušati zaustaviti ga kako se ne bi razvio u veliku nesreću, krizu ili katastrofu. U svijetu postoje sustavi gdje je država nadležna za sve kategorije intervencija, no cjelokupna Europska unija razvija sustav civilne zaštite, kao i mnoge druge organizacije i države, gdje se događaj lokalnog karaktera nastoji zadržati na lokalnoj razini i riješiti ga lokalnim snagama. U ovakvom razmatranju sustava bitna su načela supsidijarnosti, solidarnosti i kontinuiteta djelovanja. Prema načelu supsidijarnosti odluke i mjere civilne zaštite prvenstveno se donose i provode angažiranjem svih raspoloživih vlastitih resursa i sposobnosti sudionika i operativnih snaga sustava civilne zaštite jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koja je pogođena velikom nesrećom ili katastrofom. Prema načelu solidarnost pogođenoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave upućuje se dodatna pomoć nakon što je angažirala sve svoje raspoložive resurse i sposobnosti sudionika i operativnih snaga sustava civilne zaštite. Pomoć mogu pružiti jedinice iste razine sustava (općina općini, županija županiji ili, što je čest slučaj, Grad Zagreb pomaže u svim situacijama, bilo gdje u Hrvatskoj, ako se od njega zatraži pomoć). Prema načelu kontinuiteta djelovanja sve političke jedinice zahvaćene velikom nesrećom ili katastrofom izvršavaju mjere i aktivnosti civilne zaštite sve dok se ne ukloni opasnost i dok se ne stvore uvjeti da druge nadležne službe preuzmu obnovu i rehabilitaciju prostora do njegovog vraćanja, prema mogućnostima, u stanje prije krize. Svaki put kad se

u rješavanje određenog događaja uključi viša razina, pored ispomoći u resursima i sposobnostima najčešće preuzima i koordinaciju glavnih aktivnosti na tom području. U nekim slučajevima, primjerice u obrani od poplava, županijska razina je u potpunosti sposobna odraditi situaciju na svom području, ali joj je potrebna pomoć u materijalnim resursima (npr. visokotlačne pumpe, rasvjetna tijela, čamci). Tada državna razina pruža logističku pomoć, prati razvoj situacije, ali ne preuzima koordinaciju i upravljanje. Ovakvi principi vrijede za određene vrste rizika, dok je za pojedine država odgovorna za prvu reakciju i djelovanje do okončanja krize.

Kada govorimo o ovim i brojnim drugim mjerama i aktivnostima civilne zaštite, potrebno je istaknuti nezaobilaznu ulogu Državne uprave za zaštitu i spašavanje, središnjeg koordinativnog tijela nadležnog za razvoj, normiranje i uspješnost sustava civilne zaštite. DUZS u svojoj nadležnosti ima upravljanje civilnom zaštitom, vatrogastvom, svime vezanim uz broj 112 i kritičnom infrastrukturom. Usto u nadležnosti ima i edukaciju, uvježbavanje i osposobljavanje niza kadrova putem Učilišta vatrogastva, zaštite i spašavanja koje je integralni dio njezinog ustrojstva.

### 5.3. Glavne aktivnosti unutar sustava

Sustav civilne zaštite vrlo je složen u broju mjera, aktivnosti i dionika te je potrebno veliko znanje, iskustvo i umijeće njegovog koordiniranja na svim razinama ustrojavanja. Polazišne vrijednosti su u području prevencije i pripravnosti kako bi se rizici sveli na najmanju moguću mjeru i pripremio sustav za reakciju. To provode sve općine, gradovi, županije i država, pri čemu su neki uspješniji od drugih, što ovisi o nizu faktora. U Hrvatskoj je sustav civilne zaštite solidno ustrojen i harmoniziran, testiran u različitim uvjetima i može odgovoriti na raznovrsne izvanredne situacije. Pored brojnih aktivnosti, od kojih ponovno naglašavamo mjere i aktivnosti u fazi prevencije i pripravnosti jer se u tom dijelu gradi i harmonizira sustav civilne zaštite, zbog plastičnosti prikazujemo postupanja u reaktivnom dijelu. Sustav civilne zaštite na lokalnoj razini djeluje manje ili više uspješno, dok je na županijskoj razini daleko uspješniji zbog toga što mnoge općine, pa čak i manji gradovi, nemaju dovoljno sposobnosti i operativnih snaga za adekvatno suočavanje s rizicima koji ih okružuju. Županije, kada kumulativno sagledamo snagu svih općina i

gradova na njihovom području, koordinacijom i upravljanjem mogu mnogo učiniti u mjerama i aktivnostima civilne zaštite te uspješno rješavaju većinu rizika i to bez pomoći države, no za neke rizike one nisu nadležne u rješavanju, već prema načelima supsidijarnosti, solidarnosti i kontinuiteta djelovanja sudjeluju u njima, a koordinira ih državna razina.

U obrani od poplava država je odgovorna za prevenciju, pripravnost, reakciju i oporavak, uz uključenost svih općina, gradova i županija koje su izložene riziku i prijetnji od poplava. Za provedbu svih pripremljenih, preventivnih i reaktivnih radnji kod upravljanja vodama i obranom od poplava nadležne su Hrvatske vode, koje posao provode u suradnji sa svim relevantnim dionicima. Hrvatske vode kad procijene da vlastitim resursima, s angažiranim licenciranim trgovačkim društvima i podizvođačima, neće moći samostalno odgovoriti na potencijalne izazove, kontaktiraju Državnu upravu za zaštitu i spašavanje te zajednički procjenjuju potrebu za aktiviranjem sustava civilne zaštite, od lokalne do državne razine. Unatrag desetak godina Hrvatska je uslijed prirodnih promjena i vremenskih ekstrema često bila suočena s velikim poplavama te je postigla spremnost i izuzetnu sposobnost odgovoriti i na najveće izazove.

Država ima vodeću ulogu i u koordinaciji aktivnosti kod velikih požara otvorenog prostora. Vatrogastvo u Hrvatskoj ima dugačku, bogatu i uspješnu tradiciju. Vatrogastvo nije samo suočavanje s požarima, tehničkim intervencijama i raznim drugim aktivnostima, gdje su vatrogasci najčešće jedina operativna snaga i sposobnost u ruralnim sredinama, već je ono i način života, kohezivni faktor u mnogim sredinama te vodeća operativna snaga sustava civilne zaštite. Vatrogasci su najveća operativna snaga sustava civilne zaštite i u suočavanju s poplavama. U Hrvatskoj postoji 65 javnih vatrogasnih postrojbi i više od 1800 raznovrsnih vatrogasnih udruženja (najčešći oblik je dobrovoljno vatrogasno društvo). Operativne snage vatrogastva svakodnevno reagiraju u različitim izvanrednim situacijama, a požare skoro u potpunosti ugase i saniraju mjesto požara djelujući samo s lokalnim snagama. Lokalne snage nisu kapacitirane, osposobljene ni nadležne za velike požare otvorenog prostora, koji su najučestaliji tijekom ljetnih mjeseci u Dalmaciji. U takvim situacijama lokalne snage prve reagiraju i najbrojnija su snaga na terenu, ali koordinaciju i upravljanje događajem preuzima županijski vatrogasni zapovjednik, dok u slučaju širenja požara na dvije ili više županija istu preuzima glavni vatrogasni zapovjednik Republike Hrvatske. Vatrogastvo je izuzetno uspješno i sustavno se njime normativno i materijalno upravlja s razine države kroz Državnu upravu za zaštitu i spašavanje te



strukovno putem Hrvatske vatrogasne zajednice. Osim kornatske tragedije 2007. godine, kada je smrtno stradalo dvanaest vatrogasaca, u svim ostalim slučajevima osim opožarene površine uvijek su spašeni životi te je sačuvana kritična lokalna i nacionalna infrastruktura.

Još jedna sposobnost koju osigurava država je prikupljanje, analiza i diseminacija podataka, analiza i naloga u području javne sigurnosti, civilne zaštite i kriznog upravljanja. Riječ je o informacijsko-komunikacijskom sustavu razvijenom unutar Državne uprave za zaštitu i spašavanje, a najvidljiviji i najviše brendiran je broj za žurne situacije 112. Premda u Hrvatskoj postoji još nekoliko brojeva na koje se mogu izravno kontaktirati žurne službe (192 policija, 193 vatrogasci, 194 hitna pomoć, 195 pomoć na moru, 1987 pomoć na cestama itd.) i oni su povezani sa specijaliziranim službama, broj 112 jedini predstavlja platformu povezivanja svih službi zaduženih za rješavanje svih izvanrednih situacija u Hrvatskoj. Usto DUZS-ovi operateri u centrima 112 mogu primiti te pravovremeno riješiti žurne pozive na više stranih jezika (engleski, njemački, talijanski, češki...). To svakako pogoduje brendiranju Hrvatske kao sigurne zemlje, pogotovo za potrebe turističke djelatnosti. Ova sposobnost, koju u potpunosti osigurava država, projektirana je na način da u svakoj županiji postoji 24/7 operativni centar 112 kojeg u 100-postotnom iznosu (ljudski resursi, prostor, infrastruktura, troškovi) financira država. Dok su primarni korisnici zbog najvećeg broja ostvarenih usluga lokalna i područna samouprava, centri 112 u svim županijama predstavljaju mjesto okupljanja i kriznog odlučivanja. Državi je od interesa održavati takav sustav jer time pomaže lokalnim sredinama, prikuplja podatke i analizira stanje te može brzo reagirati prema potrebi. Kad situacija postane takva da država kroz sustav civilne zaštite koordinira pružanje pomoći i/ili rješava određenu situaciju, na taj način se centri 112, osim što i dalje opslužuju lokalne sredine, pretvaraju u informacijski sustav za razmjenu svih vrsta sadržaja. Centri 112 su u nadležnosti i unutarnjem ustrojstvu Državne uprave za zaštitu i spašavanje.

Država je u brojnim područjima nositelj pripremljenih i provedbenih aktivnosti u sustavu civilne zaštite, a potrebno je izdvojiti suradnju, koordinaciju i poziv na angažiranje Oružanih snaga. Policiju ne izdvajamo jer je ona prisutna u svim aktivnostima na lokalnoj, područnoj i državnoj razini, tako je ustrojena i svoje zadaće izvršava promptno. Oružane snage imaju tri temeljne zadaće, a jedna od njih je pomoć civilnim institucijama u velikim nesrećama i katastrofama. Premda je sustav civilne zaštite prilično dobro harmoniziran, povremeno postoji uvjetovano ili „namjerno” nerazumijevanje kada i kako se koriste Oružane snage u

rješavanju velikih nesreća i katastrofa. Oružane snage raspolažu tehnikom, tehnologijom, pripadnicima i organizacijom koja je najčešće superiorna većini sudionika sustava civilne zaštite i njihovim operativnim snagama. Dio razloga je svakako u profesionalnom sastavu i resursima Oružanih snaga u odnosu na male proračune svih pojedinačnih operativnih snaga sustava civilne zaštite. Korištenje Oružanih snaga pobuđuje povjerenje, osjećaj zaštite, ali i uvjerenje da njihovo angažiranje ne treba izravno platiti iz proračuna jedinica lokalne i područne samouprave kojima je vojska došla pomoći. Uglavnom zbog ovih razloga pojedini čelnici lokalne i područne samouprave prebrzo zahtijevaju angažiranje Oružanih snaga. To nije ostvarivo jer je sustav postavljen na način da je DUZS jedini ovlašten procijeniti, a potom prema potrebi i zatražiti angažiranje pripadnika Oružanih snaga i njihove tehnike. Svako drugačije postupanje, kada su kapaciteti Oružanih snaga angažirani izvan ovakvog okvira, unosi nemir u sustav i pokazuje da sustav nije u potpunosti usklađen. Takvih primjera ima sve manje, što je pozitivno.

Brojni su primjeri djelovanja sustava civilne zaštite u Hrvatskoj, ali i zbog pomoći drugim državama. Ovdje ćemo navesti dva primjera: u županjskoj Posavini 2014. i tijekom migrantske krize 2015. i 2016. godine. U prvoj polovici 2014. našu regiju zadesile su ekstremno velike količine oborina koje su u potpunosti saturirale tlo vlagom, uzrokovale povijesno visoke vodostaje svih naših rijeka u kontinentalnom dijelu zemlje, njihovi pritoci iz susjednih zemalja dodatno su ih punili, što je na istoku zemlje uzrokovalo izlivanje rijeke Save pri čemu je poplavljeno naselje Gunja i okolna sela. U reakciji na taj događaj aktiviran je sustav civilne zaštite na svim razinama, te svi sudionici i operativne snage. Uz velike napore i angažiranje značajnih resursa sustav civilne zaštite uspješno je odradio spašavanje i evakuaciju ljudi i životinja koje su mogle biti spašene, animalnu asanaciju, provođenje svih hitnih mjera kako bi se posljedice umanjile i kako se ne bi proširile. Reakcija je bila nacionalnog karaktera, a koordinaciju svih aktivnosti provodio je sustav civilne zaštite s Državnom upravom za zaštitu i spašavanje kao središnjim tijelom. Zajedničkim naporima svih sudionika tijekom tjedana provođenja aktivnosti nisu zabilježeni slučajevi (koji se znaju dešavati u državama koje su izložene katastrofalnim poplavama) krvnih delikata, otuđenja, nasilja, provala, širenja zaraznih bolesti, različitih infekcija, neovlaštene manipulacije dijelovima uginulih životinja i sl. Upravo to je pokazatelj kvalitetne reakcije cjelokupnog sustava na ovu krizu i katastrofu. Sljedeća aktivnost cjelokupnog sustava civilne zaštite zabilježena je tijekom migrantske krize koja je 2015. i 2016. godine zadesila Hrvatsku. Poslovi

sa strancima, tražiteljima azila, i nezakoniti prelasci granica u nadležnosti su Ministarstva unutarnjih poslova i policije, dok je za logistiku, potporu i koordinaciju civilnog sektora bio zadužen sustav civilne zaštite, odnosno DUZS. Ne ulazeći u širinu ove krize, možemo istaknuti da je sustav civilne zaštite, od lokalne, preko regionalne do državne razine, kvalitetno odradio posao koji je stavljen pred njega i opravdao svoju ulogu i mjesto u društvu.

#### 5.4. Prijedlog unapređenja sustava

U dosadašnjoj analizi vidljiv je napredak u ustrojavanju, organizaciji i djelovanju sustava civilne zaštite, koji je danas vrlo solidan, više je afirmiran izvan Hrvatske nego u samoj zemlji (hrvatski sustav civilne zaštite predstavlja primjer uspješnosti i model koji prate neke nama istočne države u regiji), no ima prostora za napredak. Trenutno se odvijaju brojne dugoročne aktivnosti čije rezultate neće dočekati garnitura koja ih je započela jer je riječ o cjeloživotnim poslovima i tek se u nekim prijelaznim etapama vide ili brendiraju određena postignuća. Trenutno najveći napredak bit će donošenje Strategije smanjenja rizika od katastrofa i Strategije razvoja sustava civilne zaštite. Na ovim strategijama se radi i one će odrediti razvoj, strukturu i dinamiku sustava na duži rok. Dosad su u izradu ključnih dokumenata s područja civilne zaštite bili uključeni svi relevantni dionici sustava, akademska zajednica, te zainteresirana javnost posredstvom obveznog javnog savjetovanja. Dodatno, u izradu ovih, ali i svih dokumenata iz područja civilne zaštite, potrebno je uključiti privatni sektor. Privatni sektor ima velike sposobnosti, ali je općenito u civilnoj zaštiti skoro u potpunosti „neiskorišten potencijal” u istraživanju i razvoju, zajedničkom djelovanju, uspostavi javno-privatnog partnerstva i brojnim drugim područjima moguće suradnje.

Sustav civilne zaštite je neraskidivo povezan s brojnim sustavima i područjima koja je potrebno urediti kako bi cjelokupno stanje u Hrvatskoj bilo bolje. Primjer toga su i skloništa. Skloništa su građena u vremenu i za potrebe sklanjanja ljudi u slučaju opasnosti od bombardiranja. Ulaskom u NATO i Europsku uniju, te s obzirom na trenutne sigurnosne procjene, ne prijete nam konvencionalne ugroze za koje bi skloništa imala svrhu. Za ostale rizike i potencijalne opasnosti s kojima se suočava naše društvo skloništa nisu primjerena za sklanjanje i/ili evakuaciju ljudi, a većina njih nije ni održavana i vrlo malo skloništa je opremljeno

funkcionalnim sustavima filtriranja zraka. Ova tematika nije u izravnoj nadležnosti civilne zaštite jer su vlasnici odnosno upravitelji skloništa pravne i fizičke osobe, dok je civilna zaštita odgovorna za zbrinjavanje i sklanjanje ljudi. Otuda i poveznica s ovim pitanjem. To se u nekoliko navrata pokušalo riješiti na razini države, ali nikad uspješno. Trebalo bi ponovno aktualizirati ovu problematiku i pokušati u širokom spektru različitih aktera, interesa i potreba naći primjereno rješenje.

Sljedeće bitno područje za društvo i državu su baze podataka o pričuvnicima odnosno obveznicima sustava civilne zaštite. Ove baze nalaze se u Ministarstvu obrane i to iz vremena kada je ono bilo nadležno za civilnu zaštitu. Osobe su upisivane u baze temeljem prijave u evidencije vojnih obveznika te su kroz suradnju Ministarstva obrane i kasnijih nadležnih tijela za sustav civilne zaštite pozivane na smotriranje i priključivanje postrojbama civilne zaštite. Budući da je u Hrvatskoj ukinuta obveza služenja vojnog roka, osobe se više ne pozivaju na upis u bazu vojnih obveznika, pa ima sve manje mogućnosti za korištenje postojeće baze za potrebe sustava civilne zaštite. Ovo je potrebno riješiti u skoroj budućnosti. Hrvatska općenito nema uspostavljene baze podataka odnosno baze uglavnom nisu međusobno usporedive i kompatibilne. Sustavu civilne zaštite trebaju baze podataka o svim snagama i sposobnostima koje su dostupne na svim razinama ustrojavanja sustava kao i javnih i državnih tijela kako bi se mogli dimenzionirati odgovori na rizike s kojima smo suočeni. Potrebno je uspostaviti i bazu stručnjaka koji se mogu uključiti kada se žurne službe i operativne snage civilne zaštite suoče s izvanrednim situacijama s kojima nemaju dovoljno iskustva.

Sve ovo može biti materija projektnih prijedloga koje je moguće prijaviti Europskoj komisiji i drugim institucijama za (su)financiranje. One cijene i podupiru svaku dobru ideju pa financiranje ne predstavlja problem. Problem je u nedostatku kvalitetnih ideja, pripremi projektne dokumentacije i rascjepkanosti prijedloga. Oni koji financiraju projekte žele ulagati u velike infrastrukturne projekte u koje mogu plasirati velika financijska sredstva, njih umaraju mali i teritorijalno ograničeni projekti. U tome je potrebno napraviti značajniji iskorak. Hrvatska trenutno u svim segmentima povlači vrlo mali postotak financija iz alokacije sredstava koja je, primjerice, predvidjela Europska komisija. U svim segmentima treba učiniti više, treba napraviti organizacijski i kadrovski preustroj te usmjeriti značajniji broj djelatnika na svim razinama sustava u pripremu i provedbu međunarodnih projekata. Unutar vrlo napregnutih proračuna na svim razinama u Hrvatskoj nema dovoljno

sredstava za potrebe sustava civilne zaštite, ali sredstva postoje u natječajima i projektima izvan zemlje i treba ih koristiti više nego dosad.

Što se iskoraka na međunarodnom planu tiče, uz projekte je važno sagledati, nastaviti graditi i brendirati sustav koji u ovom trenutku predstavlja regionalnu izvrsnost. Naši uspješni primjeri istražuju se i podučavaju diljem svijeta, dok smo mi previše samozatajni na svim razinama. Hrvatska trenutno ima vrlo uspješne kadrove na svim razinama sustava civilne zaštite, koje je potrebno zadržati, dodatno ulagati u njihovo znanje i sposobnosti te privlačiti mlade ljude u sustav. Sve to platforma je za uspostavu regionalnog centra izvrsnosti u svim kategorijama sustava civilne zaštite. U ovome veliku pomoć trebaju pružiti tijela koja nisu izravno dio sustava (npr. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ministarstvo gospodarstva, razne komore) jer ako se sami ne postavimo tamo gdje realno pripadamo, drugi će iskoristiti šansu i popuniti upražnjeno mjesto. U svjetlu pametnih specijalizacija ovo je izvrsna šansa za Hrvatsku i naš sustav civilne zaštite. U tom svjetlu može se kombinirati snažnije povezivanje civilne zaštite i zaštite fizičkih kritičnih infrastruktura, jer se neke aktivnosti i interesi preklapaju i stoga ih je potrebno snažnije uvezati i pozicionirati se ovdje kao regionalni lider.

## Zaključak poglavlja

U ovom su poglavlju kratko analizirani povijest, koncept i shvaćanje civilne zaštite. Potom je pozornost posvećena glavnim aktivnostima, akterima i trendovima u razvoju sustava civilne zaštite u Hrvatskoj od Domovinskog rata do danas i to kroz promatranje strateškog i normativnog okvira, organizacijskih oblika ustrojavanja i nadležnih tijela, glavnih aktivnosti i prijedloga za unapređenje sustava.

Sustav civilne zaštite trenutno je kvalitetan na svim razinama, iako je brojna područja potrebno unaprijediti. Za to postoje planovi i ideje, a trebalo bi poboljšati vertikalnu i horizontalnu koordinaciju i suradnju. Financije nisu najveći izazov jer ih kumulativno unutar sustava ima dovoljno za poduzimanje dodatnih iskoraka, već je pitanje njihove ravnomjerne distribucije i korištenja. Za dodatna sredstva pragmatično rješenje je veće korištenje alociranih sredstava za Hrvatsku u različitim fondovima i na natječajima.

Civilna zaštita je djelatnost od posebnog interesa za Hrvatsku, značajan dio sustava nacionalne sigurnosti koji utječe na osjećaj sigurnosti

naših građana i gostiju. Civilna zaštita zaslužuje veću pozornost građana, stručne javnosti i nadasve hrvatske Vlade jer, kako su izračunali na Zapadu, jedan euro uložen u prevenciju iznosi između četiri i sedam eura u fazi reakcije (ovisno o tipu i vrsti događaja). Svi zajedno trebamo raditi na tome da civilna zaštita postane dio života, a ne samo vijest u trenutku nastanka krize, velike nesreće i/ili katastrofe.

## Literatura

- Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji. 1992. Vlada Republike Hrvatske. *Narodne novine* 1/1992. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1992\\_11\\_1\\_1.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1992_11_1_1.html) (pristupljeno 11. travnja 2018.).
- Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske. 2000. Hrvatski sabor. *Narodne novine* 113/2000. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000\\_11\\_113\\_2224.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_11_113_2224.html) (pristupljeno 14. travnja 2018.).
- Povijest civilne zaštite. Državna uprava za zaštitu i spašavanje. <https://duzs.hr/civilna-zastita/povijest-civilne-zastite/> (pristupljeno 11. travnja 2018.).
- Procjena rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku. 2015. Vlada Republike Hrvatske. [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/DOKUMENTI\\_PREBACIVANJE/PLANSKI%20DOKUMENTI%20I%20UREDBE/Procjena%20rizika%20od%20katastrofa%20za%20RH.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/DOKUMENTI_PREBACIVANJE/PLANSKI%20DOKUMENTI%20I%20UREDBE/Procjena%20rizika%20od%20katastrofa%20za%20RH.pdf) (pristupljeno 19. travnja 2018.).
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. 2002. *Narodne novine* 32/2002. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_03\\_32\\_692.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_03_32_692.html) (pristupljeno 12. travnja 2018.).
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. 2017. *Narodne novine* 73/2017. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_73\\_1772.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html) (pristupljeno 13. travnja 2018.).
- Zakon o sustavu civilne zaštite. 2015. *Narodne novine* 82/2015. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_07\\_82\\_1567.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_07_82_1567.html) (pristupljeno 17. travnja 2018.).

## 6. Suprotstavljanje terorizmu

KREŠIMIR MAMIĆ, dipl. krim.,  
doktorski kandidat  
Ministarstvo unutarnjih poslova  
Republike Hrvatske

Terorizam predstavlja jedan od najkompleksnijih društveno-političkih sigurnosnih fenomena novijeg doba te je neizostavna tema gotovo svih rasprava o nacionalnoj, međunarodnoj i globalnoj sigurnosti. Terorizam kao pojavu, ali i kao dugogodišnji predmet izučavanja brojnih znanstvenih područja karakterizira izostanak jedinstvene definicije, što svakako treba pripisati jednom od ključnih elemenata terorizma, a to je politički kontekst. Naime, terorizam kao sredstvo udara i pritisaka na procese političkog odlučivanja na lokalnoj, regionalnoj, međunarodnoj ili globalnoj razini ostvaruje značajno čvršće poveznice između sigurnosnih i političkih aspekata društva od svih drugih sigurnosnih pojava.

Iako ne postoji jedinstvena definicija terorizma, potrebno je ukazati na elemente koji su prisutni u većini definicija. Alex Schmid (1988) je analizirao 109 definicija terorizma i došao do zaključka o konstitutivnim elementima koji se pojavljuju u velikom broju definicija, među kojima je istaknuo nasilje, politički kontekst, strah, prijetnju, psihološke učinke, sustav borbe i dr. Naravno, zbog svoje iznimne kompleksnosti terorizam se može promatrati s puno različitih aspekata, što ima izravan utjecaj na ključne elemente njegove definicije.

Budući da ovaj rad promatra terorizam kao prijetnju nacionalnoj sigurnosti te ga smješta u kontekst zaštite nacionalne sigurnosti, kao ipak najvažniji kontekst rasprava o terorizmu treba naglasiti da je Hrvatska, implementirajući Okvirnu odluku Vijeća od 13. lipnja 2002. o suzbijanju terorizma (2002/475/PUP) i Direktivu Europskog parlamenta

i Vijeća 2017/541 o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP i o izmjeni Odluke Vijeća 2005/671/PUP, prihvatila okvire Europske unije koji definiraju terorizam. Ovi okviri zahtijevaju da svaka država članica EU-a u nacionalno zakonodavstvo pri definiranju terorizma obavezno uključi elemente nasilja<sup>1</sup> počinjenog u cilju ozbiljnog zastrašivanja stanovništva, protupravnog prisiljavanja tijela vlasti ili međunarodne organizacije na činjenje ili nečinjenje bilo koje radnje, te ozbiljne destabilizacije ili uništavanja temeljnih političkih, ustavnih, društvenih ili gospodarskih struktura neke zemlje ili međunarodne organizacije. Ovi okviri uključuju brojne konstitutivne elemente definicije terorizma do kojih je u svom istraživanju došao Alex Schmid.

Specifičnosti suvremenog terorizma kao sigurnosne pojave u odnosu na druge izvore nesigurnosti treba tražiti u njegovim karakteristikama. Prije svega terorizam je nužno promatrati u njegovoj asimetričnosti. Asimetričnost se očituje u razlikama između suprotstavljenih strana – terorističke organizacije, skupine ili pojedinca te države ili državnih interesa. Iz asimetričnosti snaga proizlazi nužnost da teroristička organizacija, skupina ili pojedinac iskoriste one modalitete koji uz najmanje resursa najteže pogađaju suprotstavljenu stranu iskorištavajući pritom sve njezine nedostatke. Upravo zbog stalnog traganja za novim modalitetima djelovanja, terorističke organizacije i skupine gotovo svakodnevno iznalaze nove pristupe kojima nastoje zadati što snažnije udarce državama u ostvarenju svojih ciljeva.

Zatim treba naglasiti da terorizam za razliku od drugih sigurnosnih pojava pokazuje iznimnu adaptabilnost i iskorištavanje najmodernijih dostignuća informatičkog, komunikacijskog i elektroničkog doba. To je osobito bilo vidljivo u djelovanju Islamske države, terorističke organizacije koja je za promicanje svoje ideologije i regrutiranje članova koristila internet i društvene mreže kao nijedna organizacija dotad. Islamska država je napravila značajan iskorak prema profesionalizaciji terorizma

<sup>1</sup> Napade na život; napade na fizički integritet osobe; otmice ili uzimanje talaca; nanošenje velikih razaranja vladinom ili javnom objektu, sustavu prijevoza te infrastrukturnom objektu, uključujući informacijski sustav; protupravno oduzimanje brodova, zrakoplova ili drugih sredstava javnog ili teretnog prijevoza; proizvodnju, posjedovanje, nabavu ili uporabu eksploziva ili oružja, te oružja za masovno uništenje; ispuštanje opasnih tvari ili izazivanje požara, poplava ili eksplozija; ometanje ili prekidanje opskrbe vodom, električnom energijom ili bilo kojim drugim osnovnim prirodnim resursom; nezakonito ometanje sustava i nezakonito ometanje podataka; prijetnje počinjenja bilo kojeg od navedenih djela.

jer je raspolagala velikim novčanim sredstvima pa je mogla angažirati profesionalce koji nisu ideološki vezani za organizaciju da im pružaju svoje usluge u području elektroničkih komunikacija, izrade promidžbenih materijala i dr. Adaptabilnost terorizma očituje se ne samo u čestom pronalaženju novih modaliteta djelovanja, nego i u mogućnosti potpunog zaokreta u pravcu djelovanja u kratkom vremenu. Tako je za Al-Qaidu bilo karakteristično pripremanje velikih napada koji su zahtijevali dobru organizaciju i dugotrajnu pripremu, često s ustrojavanjem zasebnih jedinica, tzv. ćelija u zemljama izvršenja. Napadi Al-Qaide imali su spektakularne posljedice te su zahtijevali veliku logističku pripremu i znatna materijalna sredstva. Jačanjem Islamske države došlo je do potpunog zaokreta u metodologiji djelovanja. Naime, došlo je do jačanja inspiriranih napada pojedinaca koji svojim dotadašnjim načinom života nisu bili u fokusu sigurnosnih tijela, teroristički napadi su izvedeni primitivnim sredstvima, često uporabom vozila ili hladnim oružjem, te su bili usmjereni na tzv. meke mete odnosno mjesta okupljanja velikog broja osoba. Takav pristup je unio dodatnu nesigurnost među građane jer sada terorist može biti svatko i u bilo kojem trenutku na javnoj površini se može dogoditi teroristički napad.

Specifičnost terorizma u odnosu na druge sigurnosne pojave treba tražiti i u specifičnostima suprotstavljanja. Kod drugih sigurnosnih pojava, osobito kod raznih oblika kriminaliteta, mehanizmi sustavnog odgovora na prijetnje aktiviraju se kod pojave sigurnosnog izazova. Terorizam zahtijeva preventivno djelovanje, odnosno djelovanje prije nego što se terorizam pojavi. Specifičnost preventivnog protuterorističkog djelovanja je kontinuirano prikupljanje podataka i poduzimanje proaktivnih operativnih aktivnosti, što prevenciju terorizma čini potpuno različitom od prevencije kriminaliteta.

Radikalizacija kao instrument širenja i opstojnosti terorističke ideologije te motiviranja i angažiranja novih simpatizera i pristaša u takvom obliku nije zabilježena kod drugih sigurnosnih pojava. Neodvojivost suprotstavljanja terorizmu, radikalizaciji i nasilnom ekstremizmu proizlazi iz metodološke povezanosti ovih sigurnosnih pojava, ali i iz modaliteta djelovanja radikalnih, ekstremističkih i terorističkih grupacija.

Nakon što su navedene neke od specifičnosti suvremenog terorizma, izvjesno je da prevencija i suzbijanje terorizma izlazi iz tradicionalnih okvira djelovanja tijela za provedbu zakona te zahtijeva primjenu suvremenih kombiniranih metodologija djelovanja u cilju uspostave učinkovitog protuterorističkog sustava.

## 6.1. Terorizam kao prijetnja nacionalnoj sigurnosti

Strategija nacionalne sigurnosti RH (2017) prepoznaje terorizam kao stalnu prijetnju nacionalnoj i međunarodnoj sigurnosti. Isto tako, Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije (2010) u dijelu koji opisuje glavne prijetnje i ključne izazove za sigurnost Unije na prvo mjesto stavlja terorizam. I Europski program sigurnosti (2015) kao najveće izazove za sigurnost Unije navodi terorizam, organizirani kriminal i računalni kriminal. Osim nacionalnih i strateških dokumenata Europske unije u području sigurnosti, brojni međunarodni dokumenti prepoznaju terorizam kao ključnu prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti naglašavajući potrebu snažnijeg međunarodnog povezivanja u cilju prevencije i učinkovitog suprotstavljanja terorizmu kao sigurnosnom i političkom fenomenu.

U kontekstu nacionalne sigurnosti terorizam ima posebno mjesto kao fokus interesa sigurnosnih tijela. Naime, Strategija nacionalne sigurnosti RH (2017) navodi četiri nacionalna interesa:

- Sigurnost stanovništva te teritorijalni integritet i suverenitet Republike Hrvatske temeljni su preduvjeti opstojnosti države u svim njezinim funkcijama.
- Dobrobit i prosperitet građana najvažniji su pokazatelj kvalitete i uspješnosti države, demokratskog političkog sustava i stabilnog društva.
- Nacionalni identitet, međunarodni ugled i utjecaj omogućuju Republici Hrvatskoj sudjelovanje u međunarodnim procesima i u oblikovanju povoljnoga međunarodnog okružja.
- Ravnopravan položaj, suverenitet i opstanak hrvatskoga naroda u Bosni i Hercegovini, položaj hrvatske nacionalne manjine u drugim državama te Hrvati u iseljeništvu uživaju osobitu skrb i zaštitu Republike Hrvatske.

Utjecaj terorizma na nacionalne interese treba promatrati kroz moguće posljedice djelovanja terorističkih organizacija, skupina ili pojedinaca na teritoriju Hrvatske.

Utjecaj terorizma na sigurnost stanovništva očituje se u izazivanju straha i nesigurnosti. Djelovanjem terorističkih organizacija, skupina ili pojedinaca koji šire radikalnu ideologiju, a osobito operacionalizacijom radikalnih stajališta kroz terorističke incidente, ugrožava se elementarna sigurnost društva koja je preduvjet socijalnog, gospodarskog, kulturnog i svakog drugog razvoja.

Dobrobit i prosperitet građana nužni su za zaustavljanje depopulacije i poboljšanje kvalitete života u Hrvatskoj. Turizam je kao gotovo najvažnija gospodarska grana (Ministarstvo turizma, 2018) iznimno osjetljiv na pitanja sigurnosti. To je vidljivo iz primjera Turske koja se 2016. suočila sa smanjenjem broja turističkih dolazaka za gotovo 22% u odnosu na 2015. godinu, a analitičari kao glavni uzrok smanjenja broja dolazaka turista navode terorističke napade u toj zemlji. Svakako, činjenicu da je turizam jedna od najznačajnijih gospodarskih grana treba promatrati u kontekstu sigurnosti, osobito sigurnosti od terorizma.

Nacionalni identitet, međunarodni ugled i utjecaj Hrvatske očituju se i u sposobnostima nacionalnih mehanizama za učinkovito suprotstavljanje sigurnosnim izazovima. Pozicioniranje Hrvatske kao značajnog čimbenika mira, sigurnosti i stabilnosti na europskom jugoistoku, ali i kvalitetnog sugovornika i partnera na međunarodnoj razini moguće je postići i učinkovitošću nacionalnog protuterorističkog mehanizma koji će svojom sposobnošću jamčiti ozbiljnost Hrvatske kao dijela međunarodne sigurnosne arhitekture.

Skrb i zaštita Hrvata izvan Hrvatske te njihov ravnopravan položaj u Bosni i Hercegovini kao nacionalni interes nije u izravnoj korelaciji s protuterorističkim sustavom Hrvatske. Međutim, djelovanje terorističkih organizacija, skupina i radikaliziranih pojedinaca u drugim državama može dovesti do stvaranja neprijateljskih odnosa prema pripadnicima hrvatskog naroda.

Analizom pojedinih mogućih utjecaja terorizma na nacionalne interese sukladno Strategiji nacionalne sigurnosti može se već iz ovih temeljnih pokazatelja zaključiti da terorizam predstavlja iznimnu prijetnju nacionalnoj sigurnosti Hrvatske. Određeni pojavnici oblici etnoseparatističkog, ljevičarskog i desničarskog terorizma, te onog vođenom radikalnim vjerskim ideologijama mogu za cilj imati manjinske etničke skupine u državama.

Stoga će u nastavku biti prikazane ključne odrednice protuterorističkog sustava Republike Hrvatske, ali i preporuke za unaprjeđenje sustava u cilju stvaranja učinkovitog mehanizma za suprotstavljanje modernom terorizmu kao sigurnosnom izazovu.

## 6.2. Protuteroristički sustav Republike Hrvatske

Protuteroristički sustav Republike Hrvatske nije normativno definiran pod ovim terminom, ali se njegove odrednice izvode iz postojećih okvira nadležnosti sigurnosnih tijela.

Promatrajući terorizam kao sigurnosnu pojavu na početku je nužno definirati kako se pitanja prevencije i suzbijanja terorizma u modernim društvima nalaze u nadležnosti civilnih struktura sigurnosti, dok vojne sigurnosne strukture mogu sudjelovati u pojedinim mehanizmima protuterorističkog sustava kao pomoćna tijela čiji kapaciteti se mogu iskoristiti za potrebe prevencije i suzbijanja terorizma.

### 6.2.1. Strateški i operativni dokumenti

Strateški i operativni dokumenti koji čine okvir za djelovanje svih tijela uključenih u prevenciju i suzbijanje terorizma u Hrvatskoj jesu Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma i Akcijski plan za prevenciju i suzbijanje terorizma.

NACIONALNA STRATEGIJA ZA PREVENCIJU I SUZBIJANJE TERORIZMA, koju je Vlada usvojila 27. studenog 2008., „određuje opći okvir djelovanja Republike Hrvatske u borbi protiv terorizma, dajući smjernice za unapređivanje postojećih i razvoj novih mjera, mehanizama i instrumenata prevencije i suzbijanja terorizma” (Nacionalna strategija, 2008).

Prepoznajući potrebu strateškog određivanja prema novim pojavnim oblicima terorizma i s terorizmom povezanih pojava, Vlada je 7. listopada 2015. prihvatila novu Nacionalnu strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma. Strategija daje značaj novim pojavnim oblicima terorizma, koji se ostvaruju kroz djelovanje stranih terorističkih boraca i radikaliziranih pojedinaca, kao što su zloraba interneta, osobito društvenih medija, za potrebe terorizma, pojava „profesionalizacije terorizma” i sl., a daje i strateški okvir za implementaciju mjera predviđenih Protuterorističkom strategijom Europske unije.

Cilj Strategije je „osiguranje osnova – angažmanom i razvojem svih potrebnih nacionalnih resursa – za najvišu moguću razinu zaštite Republike Hrvatske od terorizma, te istovremeno pružanje najučinkovitijeg doprinosa međunarodnim protuterorističkim naporima kao ključnom dijelu i samog nacionalnog odgovora na terorizam” (Nacionalna strategija, 2015).

Prema Strategiji, „ciljeve u borbi protiv terorizma treba ostvariti provođenjem mjera prevencije, suzbijanja, mjera zaštite i saniranja štete od terorističkog napada, mjera kaznenog progona i procesuiranja osoba i subjekata povezanih s terorizmom”.

AKCIJSKI PLAN ZA PREVENCIJU I SUZBIJANJE TERORIZMA, koji je usvojen 2011. i objavljen tek 7. prosinca 2012., ima zadaću operacionalizirati mjere iz Nacionalne strategije i stvoriti učinkovit operativni sustav za prevenciju i suzbijanje terorizma.

Cilj Akcijskog plana je „stvaranje efikasnog sustava za protuterorističko djelovanje Republike Hrvatske”, te se on „sastoji i u njemu je razrađeno sedam funkcionalnih kategorija od kojih su pet izravno naznačene u Nacionalnoj strategiji, dok dvije proizlaze iz ciljeva i zahtjeva operativne provedbe Nacionalne strategije. Riječ je o sljedećim funkcionalnim kategorijama”: prevencija terorizma; suzbijanje terorizma; zaštita od terorizma; saniranje štete i oporavak od terorističkog napada; pravna infrastruktura, kazneni progon i procesuiranje; osposobljavanje, trening i edukacija za protuterorističko djelovanje; međuresorska koordinacija i međunarodna suradnja (Akcijski plan za prevenciju i suzbijanje terorizma, 2012).

Uz Nacionalnu strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma (2015), koja je strateški okvir za učinkovito adresiranje novih pojava, nije usvojen novi Akcijski plan kao operativni dokument za implementaciju mjera predviđenih Nacionalnom strategijom, iz čega je moguće zaključiti da novele iz Nacionalne strategije, uvedene 2015., nemaju odgovarajući dokument koji će osigurati njihovu primjenu, pa je upitna njihova puna implementacija. Razloge za takav propust potrebno je tražiti u političkoj odluci da se Ministarstvo vanjskih i europskih poslova pozicionira kao ključno koordinacijsko tijelo za donošenje Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma i Akcijskog plana te za koordinaciju aktivnosti svih tijela uključenih u implementaciju mjera Nacionalne strategije i Akcijskog plana. Posljedice takve odluke vidljive su u neaktivnosti Ministarstva vanjskih i europskih poslova u ažuriranju strateških dokumenata, ali i održavanju koordinacijskih sastanaka nadležnih tijela.

### 6.2.2. Normativni okvir

Normativni okvir koji obuhvaća protuterorističko djelovanje pronalazi se u zakonima kojima se uređuje ustroj i djelokrug nadležnih tijela (Zakon o policiji, Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske), u zakonima koji usko reguliraju pitanja terorizma (Kazneni zakon, Zakon o kaznenom postupku, Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, Zakon o međunarodnim mjerama ograničavanja), te u drugim zakonima, konvencijama i rezolucijama.

Jedan od najvažnijih propisa kojim se regulira terorizam kao kazno djelo je Kazneni zakon, koji je u potpunosti implementirao odredbe Direktive (EU) 2017/541 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma i izmjeni Odluke Vijeća 2005/671/PUP. Kazneni zakon adresira terorizam kroz odredbe glave IX. Kaznena djela protiv čovječnosti i ljudskog dostojanstva. U ovoj glavi propisana su sljedeća kaznena djela terorizma i kaznena djela povezana s terorizmom: terorizam, financiranje terorizma, javno poticanje na terorizam, novačenje za terorizam, obuka za terorizam, putovanje u svrhu terorizma, terorističko udruženje i pripremanje kaznenih djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom.

Navedeni normativni okviri odgovaraju trenutnim organizacijskim okvirima protuterorističkog djelovanja, dok bi u slučaju promjene modela protuterorističkog sustava bilo nužno usvojiti odgovarajuće normativne okvire.

### 6.2.3. Organizacijski okvir

Nacionalna strategija i Akcijski plan za prevenciju i suzbijanje terorizma propisuju nadležnosti pojedinih tijela u implementaciji protuterorističkih mjera. Ključni dionici protuterorističkog sustava su Sigurnosno-obavještajna agencija i Ravnateljstvo policije Ministarstva unutarnjih poslova. Naime, ova tijela primjenom mjera iz svoje nadležnosti provode operativne aktivnosti usmjerene na prevenciju i suzbijanje terorizma, te sudjeluju u provedbi aktivnosti strateške razine kao i u međunarodnim aktivnostima u borbi protiv terorizma.

Hrvatska ima uspostavljen tradicionalni model protuterorističkog djelovanja u kojem su nadležnosti nad protuterorističkim aktivnostima podijeljene između policijskih tijela i tijela sigurnosno-obavještajnog

sustava. Međutim, zbog snažnog razvoja terorizma, osobito zbog njegovih stalno novih pojava oblika, brojne države su takav model napustile te su ustrojile snažna protuteroristička tijela unutar sigurnosno-obavještajnog sustava koji, u slučaju potrebe za kaznenopravnim procesuiranjem određenih pojava, usko surađuje s policijom, ili su ustrojile zasebne protuterorističke agencije koje imaju obavještajne i policijske ovlasti i koje centralizirano ujedinjuju sve protuterorističke mehanizme, što omogućuje lakše upravljanje procesima i jedinstveno donošenje odluka.

Osim Sigurnosno-obavještajne agencije i Ravnateljstva policije, i druga tijela sudjeluju sukladno svojim područjima nadležnosti u provedbi manjeg broja aktivnosti uz nužnu koordinaciju s ključnim dionicima. U cilju koordinacije aktivnosti Sigurnosno-obavještajna agencija i Ravnateljstvo policije ostvaruju izravnu operativnu suradnju kroz mehanizam operativnih koordinacija u području borbe protiv terorizma i ekstremizma.

### 6.2.4. Međuagencijska koordinacija i međunarodna suradnja

Nacionalnom strategijom (2008) određeno je da će Vlada osnovati Savjet za prevenciju i suzbijanje terorizma koji je pak određen za središnju nacionalnu koordinaciju protuterorističkog djelovanja. U radu Savjeta sudjelovali su predstavnici svih ključnih institucija protuterorističkog sustava Hrvatske, a temeljna mu je zadaća bila izrada Akcijskog plana za prevenciju i suzbijanje terorizma te koordinacija protuterorističkih aktivnosti. Budući da je Akcijski plan, koji je i danas na snazi, izrađen na temelju Nacionalne strategije iz 2008. godine, u njemu se navodi da je Savjet za prevenciju i suzbijanje terorizma zadužen za operacionalizaciju Strategije i Akcijskog plana, te koordinaciju djelovanja svih dionika protuterorističkog sustava.

Vlada je 2015. usvojila novu Nacionalnu strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma u kojoj se navodi da je Vlada uspostavila Nacionalno povjerenstvo za prevenciju i suzbijanje terorizma „koje, između ostaloga, koordinira i prati aktivnosti provedbe Strategije i njezinog provedbenog Akcijskog plana”. Dakle, protuteroristički sustav je trenutno na strateškoj razini koordinacije nadležnih tijela u raskoraku između odredbi Nacionalne strategije i Akcijskog plana. Naime, Akcijski plan je usmjeren na implementaciju mjera iz Nacionalne strategije koja je izvan snage, što je vidljivo i na primjeru nacionalnih koordinacijskih tijela. Kao što je već spomenuto, jedan od razloga za ovakvu neprihvatljivu situaciju



treba tražiti u političkoj odluci da se Ministarstvo vanjskih i europskih poslova pozicionira kao tijelo koje koordinira rad nacionalnog koordinacijskog mehanizma, iako ovo Ministarstvo u protuterorističkom sustavu Hrvatske ima značajno manju ulogu od drugih nadležnih tijela.

Temeljem ove činjenice postavlja se pitanje provode li se mjere za prevenciju i suzbijanje terorizma s obzirom na evidentan nedostatak koordinacijskog mehanizma na strateškoj razini. Odgovor na to pitanje treba potražiti u dijelu teksta koji govori o tijelima zaduženim za prevenciju i suzbijanje terorizma, gdje se navodi da su ključni dionici protuterorističkog sustava Sigurnosno-obavještajna agencija i Ravnateljstvo policije, te da je uspostavljen mehanizam operativne koordinacije ovih tijela po pitanju suprotstavljanja terorizmu i ekstremizmu.

To ukazuje na činjenicu da je suradnja ključnih dionika važan mehanizam i okosnica protuterorističkog djelovanja bez obzira na raskorak između propisanih koordinacijskih mehanizama. Treba naglasiti da, prema Nacionalnoj strategiji, Nacionalno povjerenstvo za prevenciju i suzbijanje terorizma, osim što prati aktivnosti provedbe Strategije, prati i provedbu međunarodnih protuterorističkih dokumenata, odnosno međunarodnih protuterorističkih aktivnosti. Budući da Sigurnosno-obavještajna agencija i Ravnateljstvo policije svakodnevno jačaju vlastite protuterorističke kapacitete u kontekstu operativnog djelovanja i ispunjavanja obveza proizašlih iz članstva u međunarodnim organizacijama, asocijacijama i inicijativama, oni pokazuju sposobnost koordinacije protuterorističkog sustava Hrvatske na svim razinama te na odgovarajući način premošćuju spomenuti raskorak formalnih mehanizama nacionalne protuterorističke koordinacije.

Međunarodna protuteroristička suradnja jedan je od najvažnijih instrumenata za prevenciju i suzbijanje terorizma. Razmjena operativnih podataka, ali i dobrih praksi i iskustava s državama koje se svakodnevno izložene izravnoj prijetnji terorizma ključ je učinkovitog protuterorističkog djelovanja. Važnost međunarodne suradnje potrebno je promatrati u svjetlu prevencije kao ključnog pravca protuterorističkog djelovanja, odnosno pozicioniranja ključnih operativnih aktivnosti u razdoblje prije pojave terorističkih aktivnosti na području države. U tom kontekstu pravovremena razmjena podataka o osobama, događajima i pojavama od posebnog interesa u području borbe protiv terorizma imperativ je u suradnji protuterorističkih tijela. Hrvatska aktivno sudjeluje u prevenciji i suzbijanju terorizma na globalnoj, regionalnoj i bilateralnoj razini.

Značajnija međunarodna protuteroristička suradnja ostvaruje se u tijelima UN-a i u okviru globalne koalicije za borbu protiv Islamske

države (*Global Coalition against Daesh*). Suradnjom u okviru UN-a i Globalne koalicije osigurava se politička potpora operativnoj suradnji država unutar ovih saveza. Potrebno je istaknuti i suradnju u okviru Vijeća Europe, koje osim strateških platformi razvija i operativne mehanizme za razmjenu podataka između nadležnih protuterorističkih tijela država članica, te suradnju u okviru NATO-a, koji kroz civilno-vojnu suradnju razvija kapacitete za pomoć državama članicama u borbi protiv terorizma. Značajan mehanizam međunarodne suradnje je i Interpol, koji osim korištenja kanala za razmjenu podataka omogućava suradnju kroz specijalizirane platforme za pojedine pojavne oblike terorizma.

Suradnja na razini Europske unije odvija se prije svega u okviru Europskog centra za borbu protiv terorizma (Europol Counter Terrorism Centre – ECTC) koji objedinjuje sve Europolove analitičke platforme u području prevencije i suzbijanja terorizma, radikalizacije i nasilnog ekstremizma. Nadalje, značajna je suradnja s Centrom Europske unije za analizu obavještajnih podataka (EU Intelligence and Situation Centre – INTCEN) u razmjeni podataka za izradu obavještajnih analiza i procjena u području protuterorizma, te suradnja kroz druge agencije Europske unije, primjerice Eurojust i Frontex, koje pružaju podršku državama članicama u protuterorističkom djelovanju. Nacionalni predstavnici aktivno sudjeluju u radnoj skupini Vijeća Europske unije za terorizam (Terrorism Working Party – TWP) i u stručnim skupinama Europske komisije za pojedina pitanja iz nadležnosti. Tijela i agencije Europske unije surađuju s državama članicama u području prevencije i suzbijanja terorizma te radikalizacije i nasilnog ekstremizma kroz zajedničke platforme, promovirajući nužnost da se ove teme zajednički adresiraju i u državama članicama.

Osim formalne suradnje, treba istaknuti i suradnju kroz neformalne protuterorističke asocijacije. Policijska radna skupina za terorizam (Police Working Group on Terrorism – PWGT), osnovana 1979., okuplja operativne protuterorističke jedinice država članica Europske unije i nekih trećih zemalja. PWGT održava redovne operativne sastanke i ima razvijene komunikacijske kanale za razmjenu operativnih podataka najviših razina tajnosti. Neformalni Club de Berne, koji postoji od 1969., okuplja obavještajna tijela država članica Europske unije i nekih trećih zemalja, a iz njega je 2001. nastala Protuteroristička skupina (Counter Terrorism Group – CTG), platforma u okviru koje se redovno održavaju operativni sastanci i razmjenjuju podaci kroz zasebni komunikacijski kanal. Prednost neformalnih oblika suradnje je olakšana komunikacija

jer je takva suradnja lišena nekih formalnosti koje potencijalno stvaraju probleme u razmjeni podataka između država članica.

U vezi s regionalnom suradnjom treba naglasiti da je Slovenija u više navrata pokušavala pokrenuti mehanizme suradnje na zapadnom Balkanu. Međutim, zbog karakteristika terorizma ograničavanje na regionalnu suradnju nije se pokazalo učinkovitim. Stoga su slovenske inicijative Protuteroristička inicijativa (Counter Terrorism Initiative – CTI) i Protuteroristička inicijativa za zapadni Balkan (Western Balkans Counter Terrorism Initiative – WBCTI) rezultirale zajedničkim radionicama, seminarima i edukacijama bez uspostave struktura za značajniju operativnu suradnju država.

Bilateralna suradnja u području prevencije i suzbijanja terorizma ima važnu ulogu osobito u inicijalnim fazama prikupljanja podataka o pojedinim osobama ili događajima kada nije potrebno uključiti veći broj država, odnosno kada bi razmjena podataka u širem prostoru mogla dovesti do pogrešnog tumačenja operativnog konteksta. Hrvatska intenzivno ostvaruje bilateralnu suradnju s nadležnim protuterorističkim tijelima drugih država svakodnevnom razmjenom podataka o sigurnosnim pojavama koje se mogu dovesti u vezu s terorizmom.

#### 6.2.5. Terorističke prijetnje Republici Hrvatskoj

Hrvatska nije izravno izložena terorističkim prijetnjama niti postoje saznanja o aktivnostima terorističkih organizacija i skupina na teritoriju Hrvatske. Opću prijetnju terorizma treba promatrati u kontekstu članstva Hrvatske u Ujedinjenim narodima, Europskoj uniji, NATO-u, ali i u organizacijama u području sigurnosti i borbe protiv terorizma (Interpol, Globalna koalicija za borbu protiv Islamske države i sl.). Provedbom obveza koje proizlaze iz tih članstava Hrvatska ulazi u skupinu država koje terorističke organizacije drže neprijateljskima. Ta opća razina prijetnje prisutna je u svim državama članicama ovih organizacija te se ona ne može procjenjivati kao izravna prijetnja.

Geopolitički položaj Hrvatske koja se nalazi na sjecištu prometnih pravaca između europskog sjevera, juga, zapada i istoka, ali i istočnih i zapadnih političkih utjecaja, značajan je čimbenik u procjeni prijetnje terorizma. Naime, Hrvatska ima jednu od najdužih vanjskih granica Europske unije i zbog toga je svojevrsna prva linija obrane u identifikaciji i onemogućavanju ulaska u Europsku uniju osobama za koje se pretpostavlja da bi mogle ugroziti sigurnost država članica. Time je Hrvatska stavljena u zahtjevan položaj, jer se ispunjavajući međunarodne

obveze i štiteći sigurnost Europske unije dodatno izlaže rizicima od terorizma.

Nesigurno okruženje na jugoistoku Europe nužno je promatrati i u kontekstu borbe protiv terorizma. Naime, povijest sukoba na Balkanu, otvorena politička pitanja i stalna politička previranja u susjedstvu čine zapadni Balkan potencijalno nesigurnim područjem s mnoštvom suprotstavljenih aktera koji mogu izabrati terorizam kao sredstvo „legitimne” borbe za ostvarenje svojih ciljeva. Značajniji utjecaj Europske unije i NATO-a na zapadnom Balkanu unio bi dodatnu političku stabilnost, što bi se izravno odrazilo i na razinu prijetnje terorizma u našem susjedstvu.

Fenomen stranih terorističkih boraca i povratnika snažno je pogodio zapadni Balkan. Prema procjenama, oko tisuću osoba iz zemalja zapadnog Balkana priključilo se sukobima u Siriji i Iraku na strani terorističkih organizacija (EU Terrorism Situation and Trend Report 2018), a njih više od tristo vratilo se u svoje matične države (European Semester: Country Reports, 2018). Strani teroristički borci i povratnici značajan su sigurnosni izazov u kontekstu prevencije i suzbijanja terorizma, osobito procjenjujući nedovoljno razvijene mehanizme nadzora nad povratnicima u državama zapadnog Balkana. Na području pod kontrolom Islamske države boravilo je ukupno sedam osoba koje imaju hrvatsko državljanstvo, od kojih jedna osoba ima samo hrvatsko državljanstvo, dok su ostali dvojni državljani i nikad nisu trajno živjeli u Hrvatskoj (Javno izvješće SOA-e, 2017).

U Hrvatskoj nisu zabilježeni centri za radikalizaciju i nije evidentirano djelovanje radikalnih i ekstremističkih organizacija i skupina. Razlog tome je i to što ključni dionici protuterorističkog sustava primjenjuju učinkovite mjere prevencije, odnosno poduzimaju odgovarajuće mjere kod prvih saznanja o mogućim indikatorima ponašanja koja se mogu dovesti u vezu s terorizmom, ekstremizmom ili radikalizacijom. Budući da su preventivne mjere najvažniji oblik operativnog protuterorističkog djelovanja, u nastavku će se prevenciji posvetiti posebna pažnja.

### 6.3. Elementi protuterorističkog djelovanja

Prema Nacionalnoj strategiji za prevenciju i suzbijanje terorizma (2015), ciljeve u borbi protiv terorizma treba ostvariti provođenjem mjera prevencije, suzbijanja, mjera zaštite i saniranja štete od terorističkog napada te mjera kaznenog progona i procesuiranja. U nastavku se kratko prikazuju glavne odrednice spomenutih mjera.

#### 6.3.1. Prevencija terorizma

Prevencija je najvažniji mehanizam protuterorističkog sustava. Naime, suzbijanje terorizma aktivnim djelovanjem protiv prisutne terorističke prijetnje ili terorističke organizacije indicira činjenicu da na teritoriju države postoji ili djeluje teroristička organizacija ili skupina, odnosno da postoji izravna prijetnja. Opstojnost i djelovanje terorističke organizacije ili skupine na teritoriju države dovodi do izvjesnosti operacionalizacije radikalne terorističke ideologije kroz izvršenje terorističkih incidenata odnosno napada. Zbog toga je neophodno usmjeriti se na otklanjanje preduvjeta i povoljnih poticajnih čimbenika za razvoj terorističkih organizacija na području države. To se postiže primjenom mjera prevencije i aktivnog djelovanja kod pojave prvih indikatora mogućeg razvoja takvih organizacija ili skupina, odnosno djelovanja pojedinaca.

Prema Akcijskom planu za prevenciju i suzbijanje terorizma (2012), mjere prevencije obuhvaćaju: onemogućavanje promidžbe i pozivanja na terorizam, te poticanje terorizma na bilo koji način na nacionalnoj i međunarodnoj razini; prepoznavanje i eliminiranje društvenih proturječnosti koje uvjetuju nastanak terorizma na nacionalnoj razini, u drugim državama i područjima te na međunarodnoj razini; sprječavanje zlouporabe legalnih institucija u terorističke svrhe na nacionalnoj i međunarodnoj razini; onemogućavanje širenja ekstremističkih ideologija te povećanje razumijevanja i tolerancije u društvu na nacionalnoj i međunarodnoj razini; bilateralnu, regionalnu i multilateralnu suradnju usmjerenu na eliminiranje sociopolitičkih i socioekonomskih proturječnosti koje uvjetuju nastanak terorizma. Mjere prevencije podrazumijevaju uključivanje niza društvenih dionika u njihovu provedbu, stvarajući povoljno sigurnosno okruženje koje onemogućava razvoj i širenje radikalnih terorističkih ideologija. Takve mjere prevencije treba shvatiti kao mjere generalne prevencije.

Mjere specijalne prevencije usmjere su izravno na potencijalne negativne sigurnosne pojave te na pojedince i skupine od kojih može prijetiti

opasnost. Takve mjere podrazumijevaju prikupljanje podataka o identificiranim osobama, skupinama, događajima i pojavama te usmjerenu uporabu raspoloživih alata radi onemogućavanja konkretnih pojava. Takav modalitet preventivnog djelovanja čini ključnu razliku između prevencije terorizma, radikalizacije i ekstremizma od prevencije kriminaliteta, a uobičajene mjere prevencije kriminaliteta pokazuju nedostatnost u prevenciji ovih pojava. Mjere specijalne prevencije, osobito u kontekstu raspoloživog instrumentarija za njihovu provedbu, u gotovo isključivoj su nadležnosti tijela sigurnosno-obavještajnog sustava.

#### 6.3.2. Suzbijanje terorizma

Suzbijanje terorizma, kao što je već spomenuto, je poduzimanje mjera i postupaka usmjerenih na suzbijanje djelovanja pojedinaca, organizacija i skupina koje se dovode u vezu s terorizmom. Mjere suzbijanja obuhvaćaju: mjere usmjerene na onemogućavanje organizacijskog i logističkog djelovanja s terorističkim namjerama; mjere sprječavanja iskorištavanja teritorija Republike Hrvatske za postojanje i djelovanje terorističkih skupina, njihovu obuku i uvježbavanje, te svih osoba i subjekata koje se dovode u vezu s terorizmom, djelovanje kojih je usmjereno protiv Republike Hrvatske, drugih država i/ili međunarodnih organizacija; mjere kontrole i nadzora prolaska svih osoba povezanih s terorizmom teritorijem Republike Hrvatske; mjere kontrole i onemogućavanja prijenosa i nabave oružja, eksploziva i drugih sredstava namijenjenih potencijalnim terorističkim aktivnostima; mjere sprječavanja korištenja sredstava za masovno uništavanje te roba vojne i dvojne namjene u terorističke svrhe; mjere onemogućavanja financiranja, prikupljanja sredstava ili pomaganja na bilo koji način terorističkim organizacijama ili osobama koje se dovode u vezu s terorizmom; mjere onemogućavanja svih oblika novačenja za terorističke skupine; mjere sprječavanja kriminalnih aktivnosti koje mogu biti izravno i neizravno povezane s terorizmom (transnacionalni organizirani kriminal, ilegalno širenje kemijskog, biološkog, radiološkog, nuklearnog oružja i tvari, krijumčarenje oružja i eksploziva, robe vojne i dvojne namjene (*dual use*), opojnih droga i druge robe, krivotvorenje dokumenata i novca, ilegalne migracije te trgovina ljudima, kao i zlouporabe cyber prostora) (Akcijski plan za prevenciju i suzbijanje terorizma, 2012).

Uočava se da ove mjere imaju izražen preventivni karakter, što dodatno govori u prilog tome da je prevencija najvažniji mehanizam protuterorističkog djelovanja. Mjere suzbijanja terorizma nužno uključuju operativne mjere represivnog karaktera uz posljedični kaznenoprocetni učinak.

### 6.3.3. Zaštita od terorizma

Zaštita od terorizma uključuje mjere za zaštitu ljudi i imovine, mjere za zaštitu pravnih osoba, objekata od posebne važnosti za Hrvatsku u zemlji i inozemstvu, te mjere nadzora državne granice, naoružanja i razoružanja, prometa i korištenja robe vojne i dvojne namjene, opasnih tvari koje se mogu zlorabiti za terorističke svrhe i sl.

Ove mjere prvenstveno su usmjerene na zaštitu od terorističkog napada i potencijalnih posljedica destabilizacije društva u slučaju napada. Kao i mjere suzbijanja, mjere zaštite imaju izražen preventivni karakter te se pozicioniraju u mjere aktivnog djelovanja u cilju onemogućavanja djelovanja terorista.

### 6.3.4. Saniranje štete i oporavak od terorističkog napada

Mjere saniranja šteta i oporavka od terorističkog napada dijele se na mjere proaktivnog pristupa, koje uključuju mjere identifikacije mogućih meta napada i izrade operativnih procedura u slučaju napada, te na mjere umanjavanja posljedica napada odnosno mjere usmjerene na pomoć žrtvama napada i uspostavu svih mehanizama civilnog djelovanja u slučaju velikog broja žrtava ili velike materijalne štete (uništenja objekata od vitalne važnosti za život građana).

Ove mjere su funkcionalno smještene u fazu nakon izvršenja napada te uključuju brojne dionike civilnog sektora. Zbog velikog broja tijela uključenih u provedbu ove mjere, ali i moguće potpune destabilizacije važnih sustava u slučaju terorističkog napada, ove mjere moraju imati jasno razrađene procedure postupanja utemeljene na iskustvu državnih tijela kod postupanja tijekom velikih prirodnih, tehničkih ili tehnoloških katastrofa i havarija.

### 6.3.5. Kazneni progon i procesuiranje

Kazneni progon i procesuiranje zahtijevaju uspostavu učinkovitih normativnih okvira materijalnog i procesnog prava koji prate najnovija zakonodavna rješenja bilo zajedničkih međunarodnih okvira ili okvira Europske unije, bilo dobrih praksi iz zakonodavnih rješenja pojedinih država. Zakonodavni okvir treba dati odgovarajući odgovor na svaku pojavu terorizma kao kaznenog djela ili s terorizmom povezanog kaznenog djela odnosno drugih oblika protupravnog ponašanja, izbjegavajući pritom moguće pravne praznine koje nužno vode u nesigurnosti i blo-

kadu protuterorističkog sustava zbog nepostojanja odgovarajućeg kaznenopravnog odgovora.

Osim normativnog okvira, kazneni progon i procesuiranje moraju osigurati jasne organizacijske okvire na strani dionika kaznenopravnog sustava, prije svega tužiteljstva i sudova. Međutim, kazneni progon i procesuiranje moraju omogućiti i donošenje zasebnog protuterorističkog pravnog okvira koji će omogućiti otklon od kaznenopravnih okvira koji prate borbu protiv kriminaliteta u materijalnompravnom i u procesnompravnom pogledu, jer su iskustva brojnih država koje su se suočile s terorističkim napadima ukazala na nedostatnost tradicionalnih normativnih okvira za borbu protiv kriminaliteta u borbi protiv terorizma.

## 6.4. Prijedlog unapređenja sustava

U vrijeme kada je uspostavljen protuteroristički sustav Hrvatske predstavljao je učinkovit mehanizam za suprotstavljanje terorizmu kao sigurnosnom izazovu, odnosno fenomenološkim odrednicama terorističke prijetnje. Sve do pojave Islamske države modaliteti djelovanja terorističkih organizacija nisu se značajnije mijenjali te su uključivali uspostavu glavnih organizacijskih struktura terorističke organizacije, jasno definiranje ciljeva djelovanja, ustrojavanje organizacijskih oblika (tzv. ćelija) u državama napada, više ili manje definirane izvore financiranja, dugoročno pripremanje napada, veliku logističku potporu i dr. Takvi modaliteti djelovanja oblikovali su protuterorističke mehanizme čije su se ključne sastavnice nalazile u policijskim i sigurnosno-obavještajnim strukturama. Spomenuti oblici djelovanja terorističkih organizacija omogućili su da policijska tijela i tijela sigurnosno-obavještajnog sustava, svatko sa svojeg područja nadležnosti, korištenjem normativno određenih mehanizama učinkovito otkrivaju i sprječavaju djelovanje takvih organizacija. Međutim, suvremeni terorizam je iznimno adaptabilan na društvene promjene i iskorištava brojna dostignuća društvenog i tehnološkog razvoja za ostvarenje svojih ciljeva.

Pojavom Islamske države došlo je do značajne promjene modaliteta djelovanja terorista. Analizirajući terorističke napade počinjene u Europi od 2015. godine, zaključuje se da je terorizam poprimio nove oblike te zahtijeva nove metodološke pristupe u prevenciji i suzbijanju. Za razliku od ranijeg razdoblja, danas terorističke napade ne izvode dobro organizirane ćelije koje imaju snažnu logističku potporu te uz odgovarajuću

organizacijsku potporu i primjereno financiranje pripremaju i izvode velike i spektakularne napade. Danas napade, uz minimalne troškove, često koristeći primitivne niskotehnološke metode, izvode pojedinci, često radikalizirani putem interneta, koji uglavnom svojim načinom života nisu došli u fokus interesa sigurnosnih tijela i koji nemaju jasno manifestiranu ideologiju koju je moguće povezati s nekom terorističkom organizacijom. Takvo djelovanje zahtijeva primjenu posebnih metodologija za njihovo pravovremeno otkrivanje i učinkovito onemogućavanje njihovog djelovanja.

Policija nema posebno razvijene protuterorističke alate, nego svoje alate crpi iz normativnog okvira koji uređuje policijske poslove i ovlasti te postupanje u kaznenoprocenim okvirima. S druge strane, tijela sigurnosno-obavještajnog sustava raspolažu dostatnim alatima za učinkovito suprotstavljanje modernim oblicima terorističkih prijetnji, ali nemaju formu tijela za provedbu zakona pa zbog toga nemaju mogućnost kaznenoprocenog sudjelovanja.

Brojne države članice Europske unije kao i države iz šireg međunarodnog okruženja zbog toga su reformirale svoje protuterorističke sustave. Neke države su protuterorističke aktivnosti potpuno prenijele u nadležnost sigurnosno-obavještajnih struktura, čime nije riješen problem nemogućnosti korištenja prikupljenih podataka u kaznenim postupcima. Druge, npr. Finska, Švedska, Norveška i Danska, imaju ustrojene sigurnosno-obavještajne agencije unutar ministarstava nadležnih za unutarnje poslove tako da te agencije osim obavještajnih imaju i policijske ovlasti.

Model protuterorističkog sustava kojem sve više država pribjegava i koji pokazuje značajne prednosti u odnosu na tradicionalne modele je ustrojavanje zasebnih protuterorističkih agencija s nadležnostima u području prevencije i suzbijanja terorizma, radikalizacije i nasilnog ekstremizma. Takve agencije, npr. *Terrorelhárítási Központ (TEK)* u Mađarskoj, imaju policijske i obavještajne ovlasti te značajno unaprjeđuju protuterorističko djelovanje, od prikupljanja i analize podataka do suradnje s državnim tužiteljstvom u provedbi kaznenih procesa.

Takve agencije izravno su odgovorne vladi ili odgovarajućem savjetodavnom tijelu te uz operativno djelovanje djeluju na strateškoj razini i u međunarodnim aktivnostima u području prevencije i suzbijanja terorizma, radikalizacije i nasilnog ekstremizma. Dodatna prednost ovog modela je to što se svi državni protuteroristički mehanizmi ustrojavaju u okviru jedne agencije, čime se izbjegava mogućnost propusta u suradnji više nadležnih tijela, te se ostvaruju značajne uštede proračunskih

sredstava jer iste ili slične poslove ne obavlja više agencija, čime se olakšava kontrola i nadzor postupanja.

Iako se u medijima najavljivala mogućnost reforme našeg protuterorističkog sustava osnivanjem zasebne protuterorističke agencije, Vlada nije izrazila službene namjere za takvom reformom. Budući da je terorizam od vremena ustrojavanja našeg protuterorističkog sustava poprimio potpuno drugačije oblike, u cilju unapređenja protuterorističkog sustava i izgradnje učinkovitih okvira koji će dati pravovremen odgovor na sve izazove u području prijetnje terorizma, ekstremizma i radikalizacije, predlaže se reformiranje protuterorističkog sustava.

Reforma prije svega mora uključiti donošenje odgovarajućeg normativnog okvira odnosno zakona o protuterorističkom djelovanju koji mora jasno definirati organizacijsku osnovu protuterorističkog djelovanja kroz ustrojavanje protuterorističke agencije koja će za svoj rad biti odgovorna Vladi ili Vijeću za nacionalnu sigurnost i koja će ujediniti obavještajne i policijske poslove i ovlasti kroz strukturu centraliziranog tijela s regionalnim uredima, vlastite analitičke kapacitete, vlastite baze podataka uz mogućnost korištenja evidencija policije i sigurnosno-obavještajnog sustava, s nadležnostima u provedbi operativnih, strateških i međunarodnih aktivnosti u području prevencije i suzbijanja terorizma, ekstremizma i radikalizacije.

Zakonodavni okvir, osim poslova i ovlasti u području operativnog prikupljanja podatka, mora omogućiti proširivanje ovlasti iznad postojećih okvira koji uređuju poslove i ovlasti policije u provođenju kriminalističkih istraživanja kako bi novoosnovanom tijelu na strani kaznenoprocenih sposobnosti dao šire mogućnosti djelovanja sukladno opasnosti koju terorizam predstavlja. Pri provedbi reforme treba slijediti dobre prakse država koje su reformirale protuterorističke sustave korištenjem spomenutog modela uz potpuno poštovanje hrvatskih interesa i okolnosti.

Reforma bi ujedinila ključne strateške, operativne, organizacijske, zakonodavne, materijalno-financijske, tehničke, funkcionalne i međunarodne komponente protuterorističkog sustava unutar jedinstvenoga zakonodavno-organizacijskog okvira, čime bi se omogućilo jednostavnije i učinkovitije upravljanje sustavom te nadzor nad provedbom protuterorističkih aktivnosti u Hrvatskoj.

## Zaključak poglavlja

Bez obzira na izostanak izravne terorističke prijetnje, terorizam predstavlja ozbiljnu prijetnju nacionalnoj sigurnosti Republike Hrvatske. Procjenjujući moguće posljedice terorizma na nacionalne interese, može se zaključiti da terorizam kao sigurnosna prijetnja nije dovoljno zastupljen u Strategiji nacionalne sigurnosti RH u odnosu na opasnosti koje može prouzročiti za pojedina područja društva. S druge strane, Strategija nacionalne sigurnosti stupanjem na snagu zahtijeva redefiniranje svih strateških nacionalnih politika u području sigurnosti kako bi bile usklađene s njezinim smjernicama i usmjerene na zaštitu nacionalnih interesa.

Terorizam izravno pogađa sve nacionalne interese, te vezano uz pojedine nacionalne interese potencijalno izaziva nesagledive i dugoročne posljedice za društvo. Promatrajući ove opasnosti i njihov mogući utjecaj na nacionalnu sigurnost nameće se zaključak da je stabilan i moderan protuteroristički sustav, koji je sposoban odgovoriti na sve izazove suvremenog terorizma, jedna od najvažnijih sastavnica sustava nacionalne sigurnosti Hrvatske.

Hrvatska treba prionuti sveobuhvatnoj reformi protuterorističkog sustava u cilju izgradnje modernog sustava koji je spreman odgovoriti na sve prijetnje suvremenog terorizma. Predloženi model reforme pokazao je značajne prednosti u odnosu na tradicionalni sustav kakav Hrvatska trenutno ima, a provođenjem ovakve reforme Hrvatska bi se svrstala uz bok državama s najmodernijim protuterorističkim sustavima.

## Literatura

Akcijski plan za prevenciju i suzbijanje terorizma. 2012. Vlada RH.

*Narodne novine* 136/2012. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_12\\_136\\_2887.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_136_2887.html).

Direktiva (EU) 2017/541 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP i o izmjeni Odluke Vijeća 2005/671/PUP. *Službeni list EU* L 88/6, 31. 3. 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>.

- EU Terrorism Situation and Trend Report 2018. Europol. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>.
- European Semester: Country Reports. 2018. Europska komisija. [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en)
- Europski program sigurnosti. COM(2015) 185 final. 2015. Europska komisija. Strasbourg, 28. 4. 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=EN>.
- Javno izvješće. 2017. Sigurnosno-obavještajna agencija. <https://www.soa.hr/files/file/Javno-izvjesce-2017.pdf>.
- Kazneni zakon. 2018. *Narodne novine* 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18. <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>.
- Ministarstvo turizma: Prihodi u prvih šest mjeseci 2018. veći za 10 posto. 2018. Vlada Republike Hrvatske, 30. rujna. <https://vlada.gov.hr/vijesti/ministarstvo-turizma-prihodi-u-prvih-est-mjeseci-2018-veci-za-10-posto/24464>.
- Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma. 2008. Vlada RH. *Narodne novine* 139/2008. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2008\\_12\\_139\\_3896.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2008_12_139_3896.html).
- Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma. 2015. Vlada RH. *Narodne novine* 108/2015. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_10\\_108\\_2105.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_10_108_2105.html).
- Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o suzbijanju terorizma (2002/475/PUP). 2002. Vijeće Europske unije. *Službeni list EU* 19/Sv. 9. Str. 214–218. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32002F0475>.
- Schmid, Alex P. i Albert J. Jongman. 1988. *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Databases, Theories, and Literature*. Amsterdam: Transaction Publishers.
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. 2017. *Narodne novine* 73/2017. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_73\\_1772.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html) (pristupljeno 24. rujna 2018.).
- Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije – oblikovanje europskog modela sigurnosti (Internal security strategy for the European Union – Towards a European security model). 2010. <https://www.consilium.europa.eu/hr/documents-publications/publications/internal-security-strategy-european-union-towards-european-security-model/>.

## 7. Suzbijanje širenja ilegalnog naoružanja

MIHAEL ŠPRAJC, magistar politologije  
Institut za sigurnosne politike

U Strategiji nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (2017) prepoznato je da se

Republika Hrvatska nalazi na jednoj od ruta kojom se organizirane kriminalne skupine koriste za krijumčarenje oružja, ljudi, droge i ostalih opasnih sredstava. Nestabilnost u različitim kriznim područjima dovela je do povećane potražnje ilegalnog oružja i vojne opreme, što dovodi do porasta organiziranog kriminala. Uz to, područje jugoistočne Europe postalo je jedno od najfrekventnijih migracijskih tranzitnih pravaca. Sigurnosna prijetnja za Republiku Hrvatsku je i opasnost od proliferacije oružja za masovno uništavanje te sredstava i tehnologija dvojne namjene, posebno korištenjem teritorija Republike Hrvatske za njihov transport u druge države.

Ilegalno oružje je veliki sigurnosni rizik za cijelu jugoistočnu Europu i posebno za Hrvatsku, koja je u fokusu ovog razmatranja. Stoga je Hrvatska trajno posvećena provedbi mehanizama i mjera nadzora naoružanja, izgradnji mjera razvoja povjerenja i sigurnosti na globalnoj, europskoj i regionalnoj razini te suzbijanju svih oblika ilegalnog trgovanja ili distribucije oružja.

Problematika oružja iznimno je složena i ovisna o nizu društvenih čimbenika i međunarodnih utjecaja. Po svom obimu i potrebnim stručnim znanjima ona zadire u segmente ekonomije, prirodnih znanosti, društvenih znanosti, kriminalistike, međunarodnih odnosa, sigurnosnih aspekata, socijalne politike, obrambenih kapaciteta, razvijanja novih tehnologija itd., pa je nužna suradnja raznih institucija i tijela, kao i

permanentna međunarodna suradnja. Cilj ovog poglavlja je da analizira i prikaže cjelokupan opus koji se tiče ilegalnog oružja, izazova u suzbijanju trgovanja oružjem te dobrih praksi u ovom području.

## 7.1. Gestrateški položaj Republike Hrvatske

Hrvatska ima kontaktno-spojnik položaj i nalazi se na važnoj prometnoj ruti koja povezuje sjevernu, srednju i južnu Europu i dalje pravcem prema Africi, te srednju i jugoistočnu Europu s Bliskim istokom. Također, Hrvatska kao članica Europske unije nadzire najdužu vanjsku kopnenu granicu EU-a, što nameće dodatnu odgovornost u cilju zaštite granice od svih vrsta moguće ugroze.

Državna granica Republike Hrvatske, uključujući i kopnene, morske granice i granice na rijekama, procjenjuje se na 3318,58 km. Od toga je oko 325,8 km granice prema Republici Srbiji, oko 45,48 km prema Crnoj Gori, oko 1025,94 km prema Bosni i Hercegovini, oko 674,29 km prema Republici Sloveniji, oko 355,2 km prema Mađarskoj i 26,14 km teritorijalne pomorske granice prema Republici Italiji, a 865,7 km granice na moru. Vanjska granica Republike Hrvatske prema Europskoj uniji procjenjuje se na oko 2260 km. (Strategija integriranog upravljanja granicom RH, 2014)

Geografski i geoprometni položaj u jednu ruku predstavlja komparativnu prednost, te može nadoknaditi nepovoljne okolnosti s kojima se Hrvatska danas susreće (nestabilnost dijela političkog okruženja, specifična i ograničena prirodna bogatstva), dok u drugu ruku predstavlja sigurnosni izazov, osobito zbog toga što se Hrvatska nalazi na tzv. balkanskoj ruti, jednoj od najvećih krijumčarskih ruta na svijetu.



Slika 3. Glavne krijumčarske rute u jugoistočnoj Europi.

Izvor: Večer, Sjeverna Makedonija.

Načelno možemo konstatirati da krijumčarski kanal, tzv. balkanska ruta, egzistira na tri glavna pravca: sjevernom, srednjem i južnom pravcu. Prema iskustvima policijskih i drugih sigurnosnih subjekata, srednji pravac je „najopterećeniji” jer predstavlja najbližu prometnu vezu sjeverne i zapadne Europe s Bliskim istokom. Na tom pravcu nalaze se i glavne prometnice, željeznička infrastruktura, riječne i morske luke, te on prolazi kroz više zemalja i najvećih gradova jugoistočne i srednje Europe. To krijumčarima droge, oružja, visokotarifnih roba i dr. omogućava da smanje putne troškove prodajući dio robe na ruti krijumčarenja, te da urede i drže prolazna ilegalna skladišta za tu robu na ruti i zahvaljujući kvalitetnoj prometnoj infrastrukturi na najbrži mogući način transportiraju krijumčarenu robu do željene destinacije. Budući da se Hrvatska nalazi na glavnom pravcu ovog krijumčarskog kanala, suočena je sa sigurnosnim izazovima koji nisu imanentni ostalim državama članicama Europske unije.

Upravo se tim pravcem glavnina ilegalnog oružja iz jugoistočne Europe transportira prema kriminalnim skupinama u zapadnoj i sjevernoj Europi, nerijetko zbog nedovoljne opremljenosti, obučenosti i broja sigurnosnih snaga država koje se nalaze na ovom pravcu, te ratnih djelovanja i tranzicijskih izazova u recentnoj povijesti, što je u bliskoj prošlosti na ovaj ili onaj način onemogućilo adekvatnu suradnju i razmjenu korisnih informacija između država.



Ipak, smirivanjem stanja u državama u okruženju, prema svim dostupnim saznanjima i relevantnim informacijama suradnja snaga sigurnosti ovih zemalja razvija se u željenom pravcu sa svrhom učinkovitije borbe protiv svih vrsta kriminalnog djelovanja, a osobito sprečavanja krijumčarenja oružja, droge, ljudi i visokotarifnih roba.

## 7.2. Proizvodnja oružja i opreme u Hrvatskoj

U samostalnoj Hrvatskoj, s primarnim ciljem opremanja hrvatskih snaga sigurnosti, razvila se gospodarska grana koja se bavi inovacijom, projektiranjem i proizvodnjom malog i lakog oružja, vojne opreme i tzv. robe dvojne namjene. U Hrvatskoj je ona za vrijeme SFRJ bila relativno nerazvijena zbog karaktera dogovorne ekonomije koja je desetljećima egzistirala u svim ekonomskim aspektima bivše države.

Zbog ratne opasnosti koja se nadvila nad Hrvatsku osobito nakon kolovoza 1990. i početka balvan-revolucije, kada je uz pomoć vojnih i obavještajnih struktura bivše države i vrha JNA počela pobuna dijela srpskog stanovništva na područjima Hrvatske gdje su Srbi predstavljali relativnu većinu, pojavila se potreba za organiziranjem i opremanjem prvenstveno policijskih snaga lojalnih novoizabranim vlastima u Hrvatskoj. Ubrzo se uvidjelo da u slučaju eskalacije sukoba oružje i oprema kojom raspolažu pripadnici policije neće biti adekvatni, te se pristupilo prikupljanju oružja u posjedu građana, prije svega članova lovačkih udruženja i sportskih streljačkih klubova, te oružja uskladištenog u pojedinim javnim poduzećima sukladno obrambenoj doktrini bivše države. Također, zbog toga što je 1990. JNA oduzela naoružanje Teritorijalne obrane RH, a UN 1991. uveo embargo na uvoz oružja na prostor SFRJ, trebalo je pronaći alternativno rješenje za naoružavanje legalnih oružanih snaga Republike Hrvatske. Tada su nastale prve radionice za provjeru, prepravljavanje i proizvodnju oružja, vojne opreme i dijelova za oružje, koje možemo smatrati pretečom današnje hrvatske vojne industrije.

Ne ulazeći dublje u strukturu i mogućnosti hrvatske vojne industrije, možemo naznačiti da je ona u posljednjih nekoliko godina dostigla zavidnu razinu i u svijetu se prepoznaje i konkurira prije svega kvalitetom. S obzirom na ograničene proizvodne kapacitete, prosječni godišnji izvoz od oko 200 milijuna eura može se smatrati zadovoljavajućim, osobito zbog toga što postoji tendencija povećanja proizvodnje i usvajanja novih tehnologija s ciljem proširenja na industrije koje u tom segmentu

još nisu zastupljene. U ovom trenutku u Hrvatskoj postoje kapaciteti i odvija se proizvodnja pištolja, pušaka, snajpera, bacača granata, minobacača, višecijevnih raketnih bacača, minobacačkog i topničkog streljiva, granata, raketa za višecijevne raketne bacače, strojeva za razminiranje i borbenih oklopnih vozila, te remont i modernizacija tenkova, gradnja i remont različitih vojnih brodova, remont aviona i helikoptera te sve potrebno za opremanje i zaštitu – vojne odore, oprema, kacige i druga sredstva. Sve to omogućava hrvatskim snagama sigurnosti opremanje konvencionalnim naoružanjem i opremom svojih postrojbi odnosno pridonosi povećanju nacionalne sigurnosti u dijelu sposobnosti oružanih snaga.

## 7.3. Problematika ilegalne trgovine oružjem

Za šire razumijevanje problematike krijumčarenja vatrenog oružja u Hrvatskoj neophodno je sagledati povijesni okvir osamostaljenja i razvoja moderne Hrvatske. Naime, prema neovisnim procjenama, nakon rata je zaostao veliki broj vatrenog oružja djelomično u posjedu građana i bivših branitelja te bivših pripadnika srpske paravojske, odnosno skupina koje su bile aktivne u agresiji na Hrvatsku početkom 1990-ih. To je oružje djelomično konzervirano i skriveno. Istovremeno se u legalnom posjedu građana nalazi oko 255.000 komada vatrenog oružja, uglavnom registriranog u svrhu samoobrane. Najčešće se radi o vatrenom oružju zaostalom iz rata 1990-ih, koje ulazi u kategoriju vatrenog oružja čije je posjedovanje građanima dozvoljeno, a građani ga se iz raznih subjektivnih, ali i objektivnih razloga ne žele odreći. U tom segmentu ilegalno vatreno oružje na području Hrvatske predstavlja izvor vatrenog oružja koje se zbog interesa raznih kriminalnih skupina pojavljuje kao predmet krijumčarenja. Treba napomenuti da je Centar za kontrolu pješačkog i lakog oružja za jugoistočnu i istočnu Europu (SEESAC) 2006. godine proveo Istraživanje o pješačkom i lakom oružju (SALW) u Hrvatskoj u kojem se procjenjuje „da je u rukama civila 968.000 komada različitog oružja, od toga 371.000 registriranoga i 597.000 neregistriranoga”. Oko ove procjene postoji prijedor u stručnoj javnosti i s obzirom na sve poznate činjenice stručnjaci za problematiku oružja u Hrvatskoj ne slažu se s rezultatima tog istraživanja. Pozivajući se na istraživanje SEESAC-a iz 2006. i Gallupovo istraživanje iz 2012., Small Arms Survey je 2014. proveo istraživanje o posjedovanju oružja i oružanom nasilju na zapadnom

Balkanu u kojem se procjenjuje da se u Hrvatskoj u nezakonitom posjedu građana nalazi između 150.000 i 600.000 komada vatrenog oružja. Istraživanje nije prikazalo metodologiju za procjenu količine oružja, već se oslanjalo na procjene iznesene u drugim istraživanjima, pa se ne može smatrati relevantnim (Dragović i dr., 2018).

Međutim, zbog neosporne činjenice da na području Hrvatske egzistira određen broj ilegalnog oružja, iako se taj broj s vremenom znatno smanjio, za kriminalne skupine Hrvatska ne predstavlja tržište s potencijalom ostvarivanja većeg profita, već zonu za tranzit vatrenog oružja prokrijumčarenog iz Bosne i Hercegovine, Srbije, Albanije, Sjeverne Makedonije, Kosova i drugih država jugoistočne Europe prema zapadnoj Europi, odnosno poglavito za potrebe kriminalnih organizacija koje djeluju u tim državama. Skupine koje krijumčare oružje najčešće krijumčarenje oružja kombiniraju s drugim kaznenim djelima, prvenstveno s krijumčarenjem droga, ljudi, ali i visokotarifnih roba, te se kao razlog kombiniranja prepoznaje specifičnost ove vrste kaznenih djela koja se čine za poznatog naručitelja ili kriminalne skupine niže razine organizacije i financijskog utjecaja pa zbog toga ne osiguravaju stalne prihode razmjerne uloženom riziku. Za krijumčarenje vatrenog oružja preko državne granice najčešće se koriste isti ili slični načini prikrivanja kao i za krijumčarenje droga ili cigareta, prvenstveno za tu namjenu izrađuju se skriveni bunker i putničkim vozilima uglavnom većeg volumena. Tako su tijekom godina utvrđeni sljedeći modaliteti krijumčarenja vatrenog oružja:

- morskim putem u Hrvatsku ili kroz Hrvatsku kontejnerima s lažno deklariranom robom ili u prethodno pripremljenim dvostrukim oblogama kontejnera
- preko graničnih prijelaza u Hrvatsku, kroz Hrvatsku (tranzit iz južne i istočne Europe u srednju i zapadnu Europu) i iz Hrvatske koristeći za to prethodno pripremljena tajna skrovišta u vozilima
- ilegalnim putevima preko tzv. zelene granice kojom se služe krijumčari ljudi i krijumčari ostalih roba.

Prema raspoloživim saznanjima, oružje se krijumčari u manjim količinama, do 50 komada oružja skriva se u vozilima, najčešće automobilima i autobusima, dok je u manjoj mjeri zabilježena i proizvodnja oružja u privatnim radionicama u Hrvatskoj te njegova ilegalna preprodaja u inozemstvo. Čest je način izvršenja da se iz Hrvatske oružje krijumčari u države Europske unije, gdje se mijenja za opojnu drogu ili neku drugu visokotarifnu robu. Za izvršenje ovih kaznenih djela, uključujući i izradu skrovišta za nesmetan prikriveni prijevoz vatrenog oružja vozilima

preko granice, nije potrebno stručno znanje veće od razine srednjoškolskog obrazovanja metalske struke. Prilikom prikupljanja vatrenog oružja prema specifikacijama naručitelja najčešće se ne koriste usluge specijaliziranih oružara, već se počinitelji koriste vlastitim iskustvom.

Prema svim dostupnim saznanjima, na području Hrvatske su ishodište krijumčarenog vatrenog oružja područja na kojima su 1990-ih bila intenzivna ratna djelovanja te područja na kojima je JNA imala velika skladišta oružja i vojne opreme, ponajprije Lika, Banija, Kordun i Slavonija. Zbog daljnjeg reeksporta u Hrvatsku se vatreno oružje najčešće krijumčari iz Bosne i Hercegovine, Srbije i Kosova. Italija, Francuska, Španjolska, Nizozemska i Švedska detektirane su kao krajnja odredišta krijumčarenog oružja, odnosno kao države u kojima se nalaze kriminalne organizacije naručitelji vatrenog oružja. Vatreno oružje se u zapadnu Europu najčešće krijumčari kopnenim putem u vozilima, te se koriste granični prijelazi na kojima je intenzivan međunarodni promet putnika i vozila (Macelj kod Krapine, Bregana kod Zagreba, Rupa i Pasjak kod Rijeke, Buje u Istri), a određene količine se krijumčare morskim putem iz Istre u Italiju.

Može se zaključiti da kriminalne skupine prilikom krijumčarenja vatrenog oružja surađuju na međunarodnoj razini s drugim kriminalnim organizacijama, ali zasad ne postoje potvrđena saznanja o hijerarhijski strogo uređenoj strukturi, već se prvenstveno radi o *ad hoc* skupinama koje su organizirane sukladno trenutnim specifičnostima i zahtjevima prilikom krijumčarenja, te logističkoj potpori koja djeluje kao ćelija unutar kriminalne skupine.

Zasad se može zaključiti da počinitelji ovih kaznenih djela imaju uglavnom **srednju** ili **nižu** razinu obrazovanja i šira opća znanja o oružju. Ne postoje indicije ni saznanja da su pojedini pripadnici kriminalnih skupina prošli specijalističku obuku ili stekli dodatno obrazovanje povezano s prepoznavanjem ili rukovanjem vatrenim oružjem, te da bi neke organizirane kriminalne skupine dominirale ovom kriminalnom djelatnošću, osobito zbog toga što u ovim poslovima nije moguće očekivati visoki profit u kratkom vremenu.

Prema javno dostupnim i raspoloživim saznanjima ne postoji veće koruptivno djelovanje, posebno ne usmjereno prema višim društvenim i političkim krugovima, a pretpostavlja se da su pojedini slučajevi korupcije fokusirani na niže razine s ciljem prikrivanja kriminalne aktivnosti.

Prema dostupnim saznanjima može se zaključiti da s krijumčarima oružja surađuju pojedini obrtnici oružari koji pod krinkom legalnog obrta ili u ilegalnim radionicama proizvode prigušivače, optiku, prepravljaju plinsko u vatreno oružje i sl., te da organizirane kriminalne

skupine koje krijumčare oružje koriste naprednu komunikacijsku tehnologiju, komunikaciju putem računalne mreže (Skype) i šifrirane izraze u komunikaciji. U krijumčarenju se koriste uslugama krivotvoritelja dokumenata radi prikrivanja identiteta počinitelja koji prevoze skriveno vatreno oružje, ali i prikrivanja vatrene oružja krivotvorenim popratnom dokumentacijom za teret kada se koriste uslugama transportnog sektora, pogotovo kod krijumčarenja većih količina vatrene oružja.

Za pretpostaviti je da novac stečen krijumčarenjem vatrene oružja kriminalne skupine ulažu u legalne financijske tokove na tržištima novca, u investicijske fondove, nekretnine i otvaranje legalnih poduzeća, a dijelom se koristi i za financiranje drugih kriminalnih aktivnosti koje su u tom trenutku, po procjeni osobe iz kriminalnog miljea, profitabilne, najčešće za nabavu narkotika. Svakako treba voditi računa o tome da je u ovoj kriminalnoj aktivnosti profitabilnost mnogo manja nego u krijumčarenju i preprodaji opojnih droga, krijumčarenju osoba, trgovanju ljudima i dr.

U posljednjih nekoliko godina u Hrvatskoj je u suradnji s policijama drugih europskih zemalja, npr. Švedske, Slovenije, Njemačke, Austrije, Bosne i Hercegovine, Nizozemske i dr., provedeno više kriminalističkih istraživanja nad organiziranim skupinama koje su krijumčarile i ilegalno proizvodile oružje i eksploziv, te je uhićeno više osoba od kojih su neke pravomoćno osuđene za ova kaznena djela i nalaze se na odsluženju zatvorske kazne. Ove činjenice govore u prilog kvalitete rada hrvatskih sigurnosnih snaga s ciljem umanjenja rizika od ilegalnog oružja za javnu sigurnost.

Vlada je od 2001. do kraja 2002. provodila Nacionalni program povećanja opće sigurnosti dobrovoljnom predajom oružja, streljiva i minsko-eksplozivnih sredstava (u daljnjem tekstu: Nacionalni program), čiji je nositelj bilo Ministarstvo unutarnjih poslova. Tijekom ove kampanje došlo se do određenih pokazatelja o malom i lakom oružju koje nije bilo u fokusu, no svjedoči o problemu ilegalnog oružja. Prema pokazateljima prilikom izvršenja kaznenih djela u kojima je upotrijebljeno vatreno oružje, oko 90 posto tih djela učinjeno je ilegalnim oružjem. Prije ovog Nacionalnog programa provedeno je još pet akcija tijekom kojih je građanima bilo omogućeno da bez sankcija predaju ili legaliziraju neevidentirano vatreno oružje<sup>1</sup>. Od 5. siječnja 1996. do 5. siječnja 1997.

1 Od 30. listopada 1992. do 30. travnja 1993.; od 10. travnja 1993. do 10. travnja 1994.; od 5. siječnja 1996. do 5. siječnja 1997.; od 19. veljače 1997. do 19. kolovoza 1997.; od 1. siječnja 1999. do 2. kolovoza 1999.; od 22. veljače 2001. do 22. veljače 2002.

građanima je isplaćivana i novčana naknada za predano oružje u ukupnom iznosu od 30.542.894 kuna. U tom periodu je pod nadzor policije predano najviše oružja. U spomenutim aktivnostima sveukupno je predano i od građana prikupljeno:

- 27.024 komada raznog vatrene oružja (automatskih pušaka, strojnica i sl.)
- 1.603.022 komada minsko-eksplozivnih sredstava (bombi, mina, zolja, ručnih bacača, osa i sl.)
- 2.778.952 komada raznog streljiva
- 3852 kilograma vojnog eksploziva i eksploziva za gospodarsku upotrebu (Dragović i dr., 2018).

Od 1992. do 2002. ukupno je legalizirano 57.673 komada različitog oružja čija je nabava i posjedovanje dozvoljeno sukladno Zakonu o oružju. Od 1993. do 2001. u Željezari Sisak službeno je uništeno više od 15.000 komada dugog i kratkog oružja (pištolji, revolveri, puške, strojnice i dr.) (Dragović i dr., 2018).

Na području Hrvatske je na dan 18. svibnja 2001. registrirano 383.289 komada vatrene oružja u posjedu 229.635 osoba. Prema tome, statistički gledano svaki devetnaesti građanin posjeduje registrirano vatreno oružje. Od tog broja 174.502 komada oružja je registrirano za držanje, 191.650 za držanje i nošenje, a 17.944 kao uspomena. Veći broj registriranog oružja za držanje i nošenje u odnosu na držanje oružja proizlazi iz činjenice što se na taj način registrira oružje za lov, streljaštvo te oružje koje privatno posjeduju policijski službenici, službenici kazneno-popravnih ustanova i pripadnici Oružanih snaga koji su i inače ovlašteni držati i nositi oružje sukladno Zakonu o oružju. Nacionalni program ističe da je teško procijeniti koliko se oružja, streljiva i minsko-eksplozivnih sredstava nalazi u ilegalnom posjedu građana. Ocjena je da ga najviše posjeduju građani na području koje su bilo zahvaćeno najvećim ratnim operacijama u Domovinskom ratu (Dragović i dr., 2018).

Ministarstvo unutarnjih poslova od 1. rujna 2007. provodi program prikupljanja oružja temeljem dojave građana i do 28. veljače 2017. ukupno je prikupljeno 4330 komada automatskog oružja koje je zabranjeno za posjedovanje prema kategoriji A Zakona o oružju, te 310.846 komada rasprskavajućih sredstava iz kategorije A. Od oružja dozvoljenog za posjedovanje sukladno kategoriji B ukupno je prikupljeno 7406 komada oružja. Prikupljeno je i 4.650.790 komada raznovrsnog streljiva te 4516,79 kg eksploziva (Dragović i dr., 2018).

U organizaciji MUP-a i uz sudjelovanje ostalih vladinih i nevladinih subjekata te Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) kontinuirano se od 2007. provodila akcija Manje oružja, manje tragedije kojom se željelo senzibilizirati javnost i potaknuti građane na dobrovoljnu predaju dozvoljenog i zabranjenog oružja bez kaznenih i prekršajnih sankcija, te utjecati na svijest građana o opasnostima od nestručnog rukovanja oružjem i minsko-eksplozivnim sredstvima. Akcija koja je trajala od listopada 2007. do ožujka 2008. započela je paralelno sa stupanjem na snagu novog Zakona o oružju, koji je omogućio vremenski neograničenu dobrovoljnu predaju oružja, a protiv osobe koja ga je predala nije se pokretao ni prekršajni ni kazneni postupak. U tih osam mjeseci građani su iz kategorije zabranjenog oružja predali 697 komada automatskog i 14.741 komad rasprskavajućeg oružja, a iz kategorije dozvoljenog oružja 1001 komad oružja. Prikupljeno je i 644.442 komada streljiva i 720,62 kilograma raznih eksploziva. Ovakvim podacima bio je impresioniran i UNDP, te su istaknuli da je ovo bila najučinkovitija kampanja prikupljanja oružja u povijesti UN-a (Dragović i dr., 2018). S vremenom je zamijećen sve veći odaziv i prikupljene su velike količine oružja, streljiva i eksploziva koje su građani držali (prvenstveno je riječ o oružju zaostalom iz Domovinskog rata).

U listopadu 2008. u Hrvatskoj je uspješno završen EU CARDS projekt Suzbijanje nedozvoljene trgovine i krijumčarenja oružja, streljiva i eksploziva, koji je proveden u suradnji s Kraljevinom Nizozemskom. Krajem 2008. godine MUP i UNDP potpisali su dokument Uništenjem oružja za razvoj zajednica, temeljem kojeg se uz ostale aktivnosti propisao i nastavak akcije Manje oružja, manje tragedija u razdoblju od 2009. do 2011. Za nastavak akcije tijekom 2010. i 2011. godine izmijenjen je njezin slogan u Riješite se oružja bez sankcija i učinite svoj život sigurnijim. Kampanju je od 2010. financirala EU kroz regionalni projekt SEESAC potpora aktivnostima kontrole oružja na području jugoistočne Europe. Ukupno su od 1. rujna 2007. pa do 31. prosinca 2014. građani dragovoljno predali 3340,835 kilograma eksploziva, 9484 komada raznog oružja, 87.691 komad raznih minsko-eksplozivnih sredstava i 3.988.457 komada streljiva raznog kalibra (Dragović i dr., 2018).

Unatoč dugogodišnjim aktivnostima koje su provođene u svrhu dobrovoljne predaje i legalizacije oružja, temeljem raspoloživih podataka prosuđuje se da se u ilegalnom posjedu građana još nalaze određene količine oružja i eksplozivnih tvari. Ipak, usporedbom s državama u regiji i s državama članicama Europske unije dolazimo do podataka o relativno malom broju tzv. incidenata počinjenih vatrenim oružjem na području

Hrvatske (ubojstva, pokušaji ubojstva, razbojništva i sl.). Taj fenomen može se objasniti činjenicom da osobe koje su početkom ratnih djelovanja ilegalno pribavile oružje nisu povezane s kriminalnim organizacijama, već su oružje pribavile većinom u svrhu obrambenog djelovanja.

S obzirom na geostrateški položaj Hrvatske i činjenicu da je 1990-ih, tijekom ratnih sukoba na području bivše Jugoslavije, zaostalo više stotina tisuća komada vatrenog oružja, za očekivati je da će kriminalne skupine koje se bave tom vrstom kriminalnih aktivnosti nastaviti s aktivnostima i to prvenstveno u cilju krijumčarenja oružja na područja gdje će postojati interes za kupnju ilegalnog oružja. Za očekivati je da će s vremenom cijena ilegalnog oružja porasti, te će taj vid kriminaliteta postati profitabilniji i interesantniji kriminalnim skupinama pa se može očekivati intenziviranje ove kriminalne aktivnosti.

Za napomenuti je da je Hrvatska potpisnica Konvencije Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta i Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije. Sukladno članku 13. stavku 2. Protokola UN-a protiv nezakonite proizvodnje i trgovanja vatrenim oružjem, njegovim dijelovima i komponentama te streljivom, kojim se dopunjuje Konvencija UN-a protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta, „tijelo za kontakt koje će služiti za vezu s drugim državama strankama glede pitanja koja se odnose na ovaj Protokol” u Hrvatskoj je Ministarstvo unutarnjih poslova.

Operativna suradnja policije i drugih državnih tijela na otkrivanju i sprečavanju prekograničnog kriminaliteta od iznimnog je značaja za suzbijanje kriminaliteta u svezi problematike oružja. Kada se provode ciljane kriminalistička istraživanja transnacionalnog organiziranog kriminaliteta potrebno je u okviru međunarodne policijske suradnje i nadalje intenzivno surađivati s Europolom, Interpolom i dr. u cilju provedbe zajedničkih operativnih akcija i projekata usmjerenih na suzbijanje organiziranog kriminala.

S tim u vezi posebna pozornost bi se morala posvetiti suradnji s državama jugoistočne Europe jer su i kriminalne organizacije koje se bave ovim vidom kriminaliteta u tim državama međusobno uvezane, a zbog nepostojanja jezične barijere suradnja je moguća uz razmjerno manje teškoća, prvenstveno u cilju krijumčarenja oružja u zemlje Europske unije.

## 7.4. Pravni okvir

Prepoznajući opasnost koja dolazi od trgovanja i krijumčarenja ilegalnog naoružanja, a uvažavajući preporuke i napore međunarodne zajednice usmjerene na borbu protiv organiziranog kriminaliteta i terorizma, nametnula se potreba za poduzimanjem svih raspoloživih mjera i radnji u cilju učinkovitijeg sprječavanja i suzbijanja ilegalne proizvodnje, nabavljanja, posjedovanja, prodaje i krijumčarenja, kao i svih drugih zloporaba i negativnih pojava u vezi s oružjem i eksplozivnim tvarima, te je prilikom procesa pristupanja Hrvatske Europskoj uniji preuzeta obveza usklađivanja svih zakonskih propisa s regulativom i pozitivnim pravnim propisima Europske unije i u tom dijelu je učinjeno sve potrebno kako bi Hrvatska danas imala zakonske alate koji ne zaostaju za drugim članicama Europske unije sa svrhom uređivanja problematike oružja.

Također, utvrđeno mjerilo za zatvaranje pregovora o pristupanju Europskoj uniji u poglavlju 31. Vanjska, sigurnosna i obrambena politika glasilo je: „Hrvatska treba nastaviti dalje jačati svoje provedbene i izvršne sposobnosti kao i transparentnost informacija o oružju te osigurati da su Nacionalna strategija i pripadajući Akcijski plan za kontrolu malog i lakog oružja usklađeni sa strategijom EU za suzbijanje nezakonitog gomilanja i trgovine malim i lakim oružjem i pripadajućim streljivom” (Vlada Republike Hrvatske, 2010).

U cilju ispunjenja ovog mjerila, ali i uređenja područja kontrole malog i lakog oružja, Vlada je 2009. usvojila Nacionalnu strategiju i Akcijski plan za kontrolu malog i lakog oružja. Opći cilj Nacionalne strategije je, između ostalog, izgradnja učinkovitijeg sustava kontrole malog i lakog oružja u svim njegovim segmentima, a prvenstveno u vezi sa: suzbijanjem nezakonite proizvodnje i trgovine oružjem; sigurnijim i učinkovitijim upravljanjem zalihama oružja; provođenjem programa povećanja opće sigurnosti smanjenjem količine oružja u zakonitom i nezakonitom posjedu. Po ispunjavanju svih mjera predviđenih Akcijskim planom, Vlada je 5. svibnja 2015. donijela Odluku o prestanku rada Nacionalnog povjerenstva za malo i lako oružje. U narednom razdoblju bit će nužno uskladiti nadležnosti svih zainteresiranih subjekata društva s ciljem bolje uvezanosti i praćenja problematike oružja, što je dobrim dijelom učinjeno razradom funkcionalnih područja u Nacionalnoj strategiji i Akcijskom planu.

Shvaćajući kompleksnost tematike oružja i potrebu za institucionalnom uređenošću svih aspekata društva s ciljem adekvatnog obuhvata legalne proizvodnje oružja, opremanja vlastitih sigurnosnih i oružanih

snaga te efikasne borbe protiv ilegalne proizvodnje i krijumčarenja oružja, Hrvatska je prilikom pregovora o pridruživanju Europskoj uniji uredila svoj pravni okvir uvažavajući dostignute standarde modernog društva i pravnu stečevinu EU-a.

Donosimo kratak pregled pravne regulative koja se odnosi na oružje. Temeljni pravni okvir nacionalnog zakonodavstva u svezi kaznene problematike oružja sadržan je u Kaznenom zakonu, Zakonu o kaznenom postupku, Zakonu o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Zakonu o policiji i Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima.

Zakonom o oružju uređuju se postupci nabave, držanje, nošenje, skupljanje, proizvodnja, popravljavanje i prepravljavanje, promet i prijevoz oružja i streljiva. Ovim Zakonom definirane su vrste i karakteristike raznih izvedbi vatrenog oružja, te su sve vrste oružja podijeljene u odgovarajuće kategorije. Vatrenim oružjem smatraju se i bitni dijelovi vatrenog oružja, i to: cijev s ležištem streljiva, kućište, zatvarač kod pušaka, navlaka kod pištolja, bubanj kod revolvera.

Člankom 331. Kaznenog zakona predviđena je sankcija za osobe koje neovlašteno izrađuju, nabavljaju, posjeduju, prodaju ili na drugi način sebi ili drugome pribavljaju u posjed vatreno oružje čije je posjedovanje građanima zabranjeno. Prema Kaznenom zakonu kažnjivo je prenošenje spomenute robe preko granice uz izbjegavanje carinskog nadzora.

Zakonom o nadzoru državne granice policijski službenik ovlašten je zahtijevati od osobe da pokaže predmete koje ima kod sebe te izvršiti njihov pregled radi pronalaska zabranjenih stvari i predmeta ili zbog pronalaska predmeta potrebnih za provjeru ili utvrđivanje identiteta, radi sprječavanja nezakonitog prelaska državne granice, te izvršiti kontrolu prijevoznog sredstva koja obuhvaća unutarnji i vanjski vizualni pregled prijevoznog sredstva.

Zakonom o proizvodnji, remontu i prometu naoružanja i vojne opreme uređuju se planiranje, razvoj proizvodnje i remonta naoružanja i vojne opreme, osiguranje i zaštita proizvodnje i prometa naoružanja i vojne opreme, utvrđivanje sukladnosti s propisanim zahtjevima za naoružanje i vojnu opremu, proizvodnja i remont naoružanja i vojne opreme u ratu i u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske te priznanje patenata za izume koji su od interesa za poslove obrane.

Zakonom o nadzoru prometa robe vojne namjene i nevojnih ubojnih sredstava uređuje se izvoz i uvoz oružja, pružanje usluga koje se odnose na robu vojne namjene, uključujući brokerske usluge i tehničku pomoć, kao i nadležnosti tijela državne uprave u provedbi ovog

Zakona, prava i obveze izvoznika, uvoznika i pružatelja usluga, uvjeti za obavljanje djelatnosti propisanih ovim Zakonom, upravne mjere, prekršaje i kaznena djela u slučajevima kršenja pojedinih odredbi ovoga Zakona. Zakonom je propisano da Vlada donosi Popis robe vojne namjene, usklađen sa Zajedničkim vojnim popisom Europske unije, kao i Popis nevojnih ubojnih sredstava za komercijalne svrhe. Također, Zakonom je propisano da će ministarstvo nadležno za područje gospodarstva odbiti zahtjev za izdavanje dozvole za izvoz, odnosno uvoz ako Povjerenstvo utvrdi da bi izdavanje dozvole bilo u suprotnosti s vanjskopolitičkim ili gospodarskim interesom Hrvatske, te sa Zajedničkim stajalištem Vijeća 2008/944/ZVSP od 8. prosinca 2008. o definiranju zajedničkih pravila kojima se uređuje kontrola izvoza vojne tehnologije i opreme.

U borbi protiv terorizma i širenja oružja za masovno uništenje veliki broj zemalja uspostavio je i unaprijedio zakonske i institucionalne okvire nadzora izvoza robe i tehnologije vojne i dvojne namjene. Sustav nadzora pridonosi neširenju oružja za masovno uništenje, borbi protiv terorizma, te globalnoj i regionalnoj sigurnosti. Kontrola izvoza oružja i robe dvojne namjene provodi se radi osiguranja nacionalne i međunarodne sigurnosti, te ispunjavanja međunarodnih obveza Hrvatske kao ugovorne stranke i aktivne sudionice većine važnih međunarodnih ugovora i konvencija te potpisnice dokumenata koji se odnose na neširenje oružja za masovno uništenje i konvencionalnog oružja.

## 7.5. Institucije Republike Hrvatske nadležne za problematiku oružja

Paralelno s uspostavom i uređivanjem pravnog okvira, Hrvatska je sukladno međunarodnim standardima i obvezama proisteklim iz Ugovora o pristupanju Europskoj uniji imala obvezu urediti institucionalni okvir s obzirom na kompleksnost problematike oružja u širem smislu. Osim Ministarstva unutarnjih poslova, čija je prvenstvena zadaća javna sigurnost i zaštita građana i njihove imovine, značajan utjecaj na rješavanje ove problematike imaju i druga ministarstva, vladine agencije, privatni sektor i dr., te suradnja s međunarodnim institucijama. U nastavku donosimo pregled nadležnosti državnih institucija u vezi s oružjem. Nadležna nacionalna tijela za istrage kod problematike oružja su Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo gospodarstva, Mi-

nistarstvo obrane, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Državno odvjetništvo, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), Carinska uprava i Sigurnosno-obavještajna agencija (SOA).

Ministarstvo unutarnjih poslova je središnje tijelo nadležno za pitanja kontrole naoružanja u Hrvatskoj, te se velik broj unutarnjih ustrojenih jedinica prema različitim linijama rada bavi ovom tematikom:

- Uprava kriminalističke policije nadležna je za suzbijanje krijumčarenja i nezakonitog posjedovanja oružja i eksplozivnih tvari, odnosno za praćenje i suzbijanje kaznenih djela
- Centar za forenzična ispitivanja, istraživanja i vještačenja pruža stručnu pomoć i vrši vještačenja oružja i eksplozivnih tvari
- Sektor za inspekcijske poslove zadužen je za postupanje u vezi s primjenom Zakona o oružju
- Sektor za tehničku potporu zadužen je za rad skladišta naoružanja
- Služba za međunarodnu policijsku suradnju obavlja poslove međunarodne policijske suradnje
- Sektor za informacijsku i telekomunikacijsku tehnologiju upravlja informatičkim sustavima i pruža informatičku potporu
- Uprava za granicu zadužena je, između ostalog, za zaprečivanje krijumčarenja oružja na graničnim prijelazima i izvan njih, te po dubini teritorija (mobilna jedinica za provedbu nadzora državne granice)
- Uprava policije – sve mjere i radnje iz Zakona o policiji te pod određenim okolnostima i Kaznenog zakona
- Služba za odnose s javnošću – nositelj projekta Zbogom oružje i sl.

Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) nadležan je za procesuiranje kaznenih djela nedozvoljenog posjedovanja oružja i eksplozivnih tvari kada su počinjena u sastavu grupe ili zločinačke organizacije, dok su u ostalim slučajevima nadležna općinska, odnosno županijska državna odvjetništva.

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova je koordinator svih aktivnosti u vezi sa suzbijanjem nezakonite trgovine malim i lakim oružjem (SALW) te je bilo koordinator svih aktivnosti u svezi Nacionalne strategije i Akcijskog plana za kontrolu malog i lakog oružja. Ministarstvo sudjeluje u radu Povjerenstva za davanje suglasnosti za izvoz i uvoz robe vojne namjene i nevojnih ubojnih sredstava, kojem predsjeda Ministarstvo gospodarstva. Kontrola izvoza vojne tehnologije i opreme provodi se temeljem zajedničkih kriterija Europske unije definiranih u Zajedničkom stajalištu Vijeća broj 2008/94/CFSP od 8. prosinca 2008.

Hrvatska kao i ostale države članice Europske unije preispituje svaki zahtjev za izvoz robe koja se nalazi na Zajedničkoj vojnoj listi Europske unije (članak 12.) prema kriterijima navedenim u članku 2.

Zajedničko stajalište definira osam kriterija za uskraćivanje izvozne dozvole:

1. Poštivanje međunarodnih obveza država članica (sankcije, međunarodni ugovori i dr.);
2. Poštivanje ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava u zemlji destinacije;
3. Unutarnja situacija u zemlji destinacije (postojeće napetosti ili oružani sukobi);
4. Očuvanje regionalnog mira, sigurnosti i stabilnosti;
5. Nacionalna sigurnost RH i teritorija čiji su vanjski odnosi u području odgovornosti RH, kao i prijateljskih i savezničkih zemalja;
6. Ponašanje zemlje destinacije prema međunarodnoj zajednici (stav prema terorizmu, priroda njenih savezništava, poštivanje međunarodnog prava);
7. Rizik od preusmjerenja robe unutar zemlje destinacije ili izvoza u treću zemlju pod neželjenim okolnostima;
8. Kompatibilnost robe/tehnologije s tehnološko/gospodarskim kapacitetima u zemlji destinacije (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, 2018).

Ministarstvo gospodarstva je nadležno za izdavanje dozvola za izvoz i uvoz robe vojne namjene. Kontrola izvoza, uvoza i prijenosa vojne tehnologije i opreme provodi se temeljem zajedničkih kriterija EU-a uključujući Kodeks ponašanja Europske unije pri izvozu oružja (1998), koji je Vlada RH prihvatila 2002. donošenjem Odluke o prihvaćanju načela iz navedenog Kodeksa (Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, 2018). Kodeks je zamijenjen Zajedničkim stajalištem Vijeća 2008/944/ZVSP od 8. prosinca 2008. o definiranju zajedničkih pravila kojima se uređuje kontrola izvoza vojne tehnologije i opreme (Vijeće Europske unije, 2008), kojim se utvrđuje osam mjerila na osnovi kojih treba procjenjivati zahtjeve za izvoz konvencionalnog oružja:

1. poštovanje međunarodnih obveza, a posebno sankcija
2. poštovanje ljudskih prava u zemlji konačnog odredišta
3. unutarnje stanje u zemlji konačnog odredišta
4. očuvanje mira, sigurnosti i stabilnosti u regiji
5. nacionalna sigurnost država članica kao i nacionalna sigurnost prijateljskih država i saveznica

6. odnos države koja kupuje prema međunarodnoj zajednici, a posebno njezin stav prema terorizmu i poštovanje međunarodnog prava
7. postojanje rizika da će se vojna tehnologija ili oprema u državi koja kupuje rabiti za druge namjene ili da će biti ponovno izvezena pod neželjenim uvjetima
8. spojivost izvoza vojne tehnologije ili opreme s tehničkom i gospodarskom sposobnošću države primateljice.

Ministarstvo gospodarstva je zaduženo i za kontrolu, popis, izdavanje dozvola za rad i dr. za sva poduzeća koja proizvode oružje, vojnu opremu i robu vojne i dvojne namjene.

Ministarstvo obrane je nadležno je za nadzor prometa i proizvodnje vojnog oružja, te za rad skladišta vojnog naoružanja. Također surađuje s Ministarstvom unutarnjih poslova u cilju provođenja kriminalističkih istraživanja ako su njima obuhvaćene djelatne vojne osobe ili vojno oružje.

Ministarstvo financija / Carinska uprava kontrolira legalnost rada poduzeća koja proizvode, izvoze ili uvoze robu vojne ili dvojne namjene, provodi graničnu kontrolu u suradnji s Ministarstvom unutarnjih poslova te sudjeluje u procesuiranju kaznenih djela i prekršaja u suradnji s MUP-om. Jedna od redovnih djelatnosti je i rad u Povjerenstvu za davanje suglasnosti za izvoz i uvoz robe vojne i dvojne namjene pri Ministarstvu gospodarstva.

Sigurnosno-obavještajna agencija sudjeluje u prikupljanju operativnih podataka i saznanja u svezi osoba koje krijumčare i ilegalno proizvode oružje, te surađuje s drugim tijelima državne uprave učešćem u radu raznih povjerenstava koja pokrivaju ovu problematiku.

## Zaključak poglavlja

Intencija ovog teksta bila je da se prvi put na jednom mjestu pokuša barem približno sagledati ukupnost problematike oružja kao vrlo važno područje djelovanja društva u cjelini, te se pokušalo razdijeliti ingerencije svih pravnih i fizičkih osoba na području Hrvatske, koje na ovaj ili onaj način imaju doticaj s nekim od aspekata koji pokrivaju ovu problematiku.

Hrvatsku kao članicu Europske unije na neki način izdvaja od ostalih članica činjenica da je na njezinom području u bliskoj prošlosti došlo

do ratnog sukoba koji je trajao pet godina te je tek 1998. Hrvatska ostvarila puni suverenitet na svom ukupnom međunarodno priznatom teritoriju. Važno je napomenuti kako i danas postoje određena nerazumijevanja sa susjednim državama u pogledu definiranja granice. Jedan je to od razloga zašto neki građani koji nelegalno posjeduju vatreno oružje, koje je većinom nabavljeno tijekom rata 1990-ih, procjenjuju trenutnu geopolitičku situaciju kao nesigurnu i nisu spremni dragovoljno predati oružje.

Prema dostupnim i javno poznatim podacima, nakon oružanih sukoba u Hrvatskoj i državama u okruženju zaostala je velika količina oružja koja se dobrim dijelom nalazi kod građana u nelegalnom posjedu. S tim u vezi, a u odnosu na krijumčarenje i ilegalnu trgovinu oružjem, Hrvatska se prepoznaje kao tranzitna zemlja te u manjoj mjeri i zemlja izvorišta. Budući da u državama koje su nastale nakon raspada SFRJ relativno velik broj ljudi posjeduje legalno ili ilegalno oružje, za očekivati je da će se trend krijumčarenja oružja nastaviti, možda u manjoj mjeri iz Hrvatske s obzirom na to da su mnogo komada oružja građani dragovoljno predali bez sankcija, kao i zbog konzervativnijih zakonskih odredbi o držanju i nošenju oružja, te zbog velikog broja provedenih kriminalističkih istraživanja koja su rezultirala uhićenjem osoba koje su se bavile nelegalnim radnjama, ali i činjenice da je određena količina oružja u posjedu građana već prodana na ilegalnom tržištu.

Komparirajući sigurnosni aspekt kaznenih djela i incidenata počinjenih vatrenim oružjem s drugim državama EU-a i državama u okruženju, u Hrvatskoj je, imajući u vidu i ratna događanja 1990-ih, javna sigurnost na zavidnom nivou, što pridonosi osjećaju sigurnosti građana te razvoju ekonomskih kapaciteta i konkurentnosti, osobito razvoju turizma kao bitne poluge razvoja Hrvatske.

Slijedom toga možemo zaključiti da ćemo u budućnosti kao društvo morati posvetiti dužnu pažnju problematici oružja i stalnom procesu uređenja sustava i institucija s ciljem podizanja razine sigurnosti društva, osposobljenosti i adekvatne opremljenosti sigurnosnih snaga, te usvajanja novih tehnologija i što većeg uvezivanja gospodarstva i vojne industrije s naglaskom na transparentnost i kontrolu proizvodnje, uvoza i izvoza oružja, vojne opreme i robe dvojne namjene od strane nadležnih institucija.

## Literatura

- Centar za kontrolu pješačkog i lakog oružja za jugoistočnu i istočnu Europu (SEESAC). 2006. Istraživanje o pješačkom i lakom oružju (SALW) u Hrvatskoj, <http://www.seesac.org/f/docs/SALW-Surveys/SALW-Survey-of-Croatia-BCMS.pdf>
- Dragović, Filip, Paul James, Krešimir Mamić i Robert Mikac. 2018. Availability of illegal weapons: connecting the dots – Case study of the Republic of Croatia. U: *Triggering Terror: Illicit Gun Markets and Firearms Acquisition of Terrorist Networks in Europe*, ur. Nils Duquet. Brussels: Flemish Peace Institute. [https://www.academia.edu/36451167/Triggering\\_Terror\\_Illicit\\_Gun\\_Markets\\_and\\_Firearms\\_Acquisition\\_of\\_Terrorist\\_Networks\\_in\\_Europe](https://www.academia.edu/36451167/Triggering_Terror_Illicit_Gun_Markets_and_Firearms_Acquisition_of_Terrorist_Networks_in_Europe).
- Kazneni zakon. 2018. *Narodne novine* 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18. <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>.
- Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta. 2018. Trgovina robama vojne namjene, obrambenim proizvodima i nevojnim ubojnim sredstvima, <https://www.mingo.hr/page/kategorija/kontrola-izvoza-i-uvoza-strateskih-roba-i-dozvole>
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova. 2018. Izvozna kontrola robe vojne namjene, <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosio-medunarodna-sigurnost/izvozna-kontrola-robe-vojne-i-dvojne-namjene/>
- Nacionalna strategija i Akcijski plan za kontrolu malog i lakog oružja. 2009. Vlada RH. *Narodne novine* 113/2009. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009\\_09\\_113\\_2855.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_09_113_2855.html).
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. *Narodne novine* 73/2017. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_73\\_1772.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html) (pristupljeno 13. travnja 2019.).
- „Večer“, Sjeverna Makedonija.
- Vijeće Europske unije. 2008. Zajedničko stajalište Vijeća 2008/944/ZVSP od 8. prosinca 2008. o definiranju zajedničkih pravila kojima se uređuje kontrola izvoza vojne tehnologije i opreme, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008E0944&from=en>
- Vlada Republike Hrvatske. 2010. Izvješće o ispunjavanju obveza iz poglavlja 31. Vanjska, sigurnosna i obrambena politika, Vlada RH, 2010. <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/p31.pdf>
- Zakon o kaznenom postupku. 2017. *Narodne novine* 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017. <https://www.zakon.hr/z/174/Zakon-o-kaznenom-postupku>.
- Zakon o nadzoru državne granice. 2016. *Narodne novine* 83/2013, 27/2016. <https://www.zakon.hr/z/450/Zakon-o-nadzoru-dr%5BEavne-granice>.



- Zakon o nadzoru prometa robe vojne namjene i nevojnih ubojnih sredstava. 2013. *Narodne novine* 80/2013. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_06\\_80\\_1665.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_06_80_1665.html).
- Zakon o policiji. 2016. *Narodne novine* 34/2011, 130/2012, 89/2014, 151/2014, 33/2015, 121/2016. <https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji>.
- Zakon o policijskim poslovima i ovlastima. 2014. *Narodne novine* 76/2009, 92/2014. <https://www.zakon.hr/z/173/Zakon-o-policijskim-poslovima-i-ovlastima>.
- Zakon o proizvodnji, remontu i prometu naoružanja i vojne opreme. 2019. *Narodne novine* 33/2002, 173/2003, 146/2008, 17/2019. <https://www.zakon.hr/z/386/Zakon-o-proizvodnji,-remontu-i-prometu-naoru%C5%BEanja-i-vojne-opreme>.
- Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. 2017. *Narodne novine* 76/2009, 116/2010, 145/2010, 57/2011, 136/2012, 148/2013, 70/2017. <https://www.zakon.hr/z/166/Zakon-o-Uredu-za-suzbijanje-korupcije-i-organiziranog-kriminaliteta>.

## Zaključak

*Razvoj strategije nacionalne sigurnosti trajan je proces.*  
Vlada Republike Hrvatske

Sigurnost je nikad završen proces kao i sve vezano uz njezinu artikulaciju. Važno je stalno raspravljati o sigurnosti, a ne samo onda kad je neki njezin segment ugrožen. Sigurnost predstavlja intelektualni porok, znatiželju i potrebu te je svaka rasprava o njoj vrijedna. U knjizi smo obradili neke od važnih komponenata naše suvremene sigurnosti, a u narednim izdanjima ostaje još puno prostora za obraditi i druga jednakovrijedna područja sigurnosti. Polazna osnova za pisanje bila nam je trenutna razina aktivnosti u nekoliko područja nacionalne sigurnosti koja su predočena u Strategiji nacionalne sigurnosti iz 2017. godine.

Iz Zaključka Strategije nacionalne sigurnosti (2017) u ovom je kontekstu vrijedno izdvojiti nekoliko dijelova: „Strategijom nacionalne sigurnosti opisani su instrumenti i mehanizmi koji stoje na raspolaganju Republici Hrvatskoj za razvoj, zaštitu i ostvarivanje nacionalnih interesa, samostalno i u suradnji sa saveznicima i partnerima u područjima zajedničkog interesa.” U knjizi smo nastojali pojedine od njih detaljnije analizirati i opisati te predložiti poboljšanja i smjer djelovanja. To predstavlja doprinos u području analize i provedbe planiranih aktivnosti i potporu nositeljima ovlasti i odgovornosti u području nacionalne sigurnosti, što se poklapa s jednom od zadaća svih državnih aktera koji imaju obvezu izraditi godišnje izvješće o svim postignućima i rizicima iz svoje nadležnosti, a Vlada ima zadaću objediniti ih i jedanput „godišnje izvješćivati Hrvatski sabor o provedbi Strategije nacionalne sigurnosti”. Za 2018. godinu to je i učinjeno.

Sljedeće, „brojni izazovi za Republiku Hrvatsku pružaju prilike za ostvarivanje i zaštitu nacionalnih interesa i ispunjavanje strateških ciljeva te daju mogućnosti za uravnotežen i održiv razvoj države i društva.

To će se ponajprije ostvariti sustavom domovinske sigurnosti kojim će se oživotvoriti partnerstvo za sigurnost na načelima poštovanja ljudskih prava i sloboda, transparentnosti, solidarnosti, tolerancije i dijaloga.” Važno je da je naglašeno kako izazovi nisu samo negativnog predznaka i posljedično pretpostavljaju reaktivan pristup u provedbi sigurnosti, već ih treba dinamično promatrati, raditi na prevenciji, te treba istaknuti da ulaganje u sigurnosti nije trošak, već investicija. Platforma za takav pristup je sustav domovinske sigurnosti na kojem treba još mnogo raditi i koji će samo pod takvom pretpostavkom postati medij za unapređenje naše sigurnosti. To je značajan iskorak jer suvremena sigurnost ultimativno zahtijeva sustavan pristup i uključenost svih elemenata sigurnosti. Samo tako možemo graditi budućnost Hrvatske i svih njezinih građana.

Važno je još izdvojiti dio u kojem se upozorava na činjenicu da se željeni „rezultati teško mogu postići isključivo djelovanjem državnih tijela i institucija zaduženih i odgovornih za nacionalnu sigurnost bez razumijevanja, potpore i djelovanja široke javnosti”. Nije realno da samo državna tijela skrbe za našu sigurnost. Danas u privatnom, akademskom, korporativnom ili općenito u civilnom sektoru postoji iznimno širok spektar potreba i stručnosti, koje u nekim segmentima uvelike nadilaze sposobnosti državnih tijela, i svi oni trebaju biti maksimalno uvezani u raspravu i provedbu naše javne i nacionalne sigurnosti. Jedino sinergijom i sustavnim pristupom možemo ostvariti iskorak koji je potreban našem društvu i državi. Suradnja na širim osnovama i sa svim uključenim akterima komparativna je prednost u odnosu na izazove s kojima se susrećemo.

U prvom poglavlju „Sustav domovinske sigurnosti” prikazano je kako je uspostavljen sustav domovinske sigurnosti, koji nam je izuzetno značajan zbog toga što je u Zaključku Strategije naglašeno kako će se zaštita nacionalnih interesa i ispunjavanje strateških ciljeva „ponajprije ostvariti sustavom domovinske sigurnosti”. Arhitektima sustava za to je potrebna suradnja i pomoć svih segmenata društva, odnosno oni trebaju biti inicijatori suradnje i omogućiti stručnjacima da im pomognu. U ovom poglavlju govori se o tradicionalnom i suvremenom pristupu nacionalnoj sigurnosti te o razlikama između sustava nacionalne sigurnosti i sustava domovinske sigurnosti. Pored toga, prvi put su na jednom mjestu objedinjeni i prikazani najznačajniji sigurnosni rizici za nacionalnu sigurnost, te je istaknuto kako će sustav domovinske sigurnosti biti ključna platforma u međuresornom i interdisciplinarnom upravljanju sigurnosnim rizicima. Usto su komparativnom analizom sagledana najbolja rješenja pojedinih zapadnih država kako bi se izvukle preporuke

za Hrvatsku. Istaknuto je kako su za razvoj sustava domovinske sigurnosti potrebni koordinacija, usuglašavanje i iznalaženje novih i kvalitetnijih rješenja, te da je izgradnja takvog sustava kompleksna i trajna zadaća. Trenutno je okvir takvog sustava postavljen i sad treba raditi na njegovoj izgradnji i usmjerenju.

Drugo poglavlje „Integrirano upravljanje državnom granicom” donosi prikaz i analizu najznačajnijih procesa, dokumenata i aktera koji se tiču ove važne i nedovoljno raspravljene teme u Hrvatskoj. Ovo područje je sačinjeno od mnoštva mnogoslojnih aktivnosti, višestrukih aktera i brojnih procedura, te skoro nikad nije holistički sagledano. Upravo stoga je namjera ovog poglavlja skrenuti pozornost na tematiku i izazove te objasniti bitne dijelove integriranog upravljanja državnom granicom. Kao i ostale teme obrađene u ovoj knjizi, i ova je za Hrvatsku i naše građane iznimno važna jer imamo najdužu kopnenu vanjsku granicu Europske unije, koja treba biti nepropusna za sve zajedničke prijete te općenito izuzetno fleksibilna i otvorena za nesmetani protok jer Hrvatska je tranzitna i turistička zemlja. U poglavlju je prikazan povijesni razvoj zajedničke sigurnosti na prostoru EU-a, gdje je granična sigurnost važna tema. Hrvatska kao članica Unije koja nastoji ući u schengenski prostor ulaže velike napore u ispunjavanje svih potrebnih procedura, što u konačnici bitno podiže razinu naše nacionalne sigurnosti. Analizirani su ključni akteri u Hrvatskoj, objašnjeni su svi ključni procesi i mehanizmi integriranog upravljanja granicom te su predstavljeni prijedlozi za unapređenje sustava.

U trećem poglavlju „Razvoj i održavanje snažne i aktivne obrane” najprije je dan osvrt na Hrvatsku vojsku koja je glavni mehanizam razvoja i održavanja snažne i aktivne obrane. Hrvatska vojska je nastala u ratu, a u mirnodopskim uvjetima brzo se transferirala u sudionika međunarodnih misija i operacija, neprestano je u preustroju i kontinuirano poboljšava interoperabilnost s partnerima. Jedna od njezinih temeljnih zadaća je i pomaganje civilnim institucijama i stanovništvu kad god ju pozovu. Pokazatelj kvalitetno odrađenih procesa je NATO-ovo priznanje Hrvatskoj vojsci da se najbrže od svih oružanih snaga zemalja članica integrirala u savez. Snažna i aktivna obrana počiva na Hrvatskoj vojsci i nizu aktera koji svi zajedno čine cjelinu. Rasprava je prikazala trendove i skrenula pozornost na izazove s kojima se potrebno stalno suočavati u cilju unapređenja procesa i sposobnosti. Analiza je pokazala da se bez obzira na sve prepreke stalno vodi briga o aktivnoj obrani koja postaje sve snažnija, a posebno je vrijedno izdvojiti preporuke koje služe kao podloga za promišljanja o srednjoročnim i dugoročnim ciljevima. U

budućnosti je potrebno povećati učinkovitost svih segmenata obrane jer bez obrane nije ostvariva sigurna i prosperitetna Hrvatska.

„Energetska sigurnost”, četvrto poglavlje, daje bogat pregled, analizu i tumačenje ključnih strategija i zakona Europske unije i Hrvatske. Posebno je vrijedna rasprava o trenutnom stanju i onome što je potrebno učiniti da bi osnažili ovo područje. Energetska sigurnost kao podloga za razvoj pojedinaca, društva, organizacija i države mora omogućiti raspoloživost, dostupnost, prihvatljivost i priuštivost energenata i svekolikih procesa. Svi nacionalni sustavi i naš ukupan razvoj ovise o energiji. Energetska sigurnost je u korijenu svih rasprava o drugim oblicima sigurnosti i bez nje može doći do bitnih poremećaja, domino-efekata i nefunkcioniranja ključnih procesa i sustava nacionalne i domovinske sigurnosti. Budućnost će donijeti još veće nadmetanje za energente pa ćemo ovom području morati posvećivati sve više pozornosti kreiranjem suvremenih strategija, aplikativnog normativnog okvira i vizionarskih procesa. Da bi to bilo ostvarivo potrebna je sinergija svih znanja našeg društva.

Peto poglavlje „Ojačavanje sustava civilne zaštite” predstavlja pojam i koncept civilne zaštite kao organizirane djelatnosti i sustava zaštite i spašavanja ljudi, njihove imovine i životinja, materijalno-kulturnih dobara i kritične infrastrukture u situacijama velikih nesreća i katastrofa. Prema brojnosti uključenih aktera civilna zaštita je najkompleksniji podsustav sustava domovinske sigurnosti, koji uključuje širok spektar sudionika i operativnih snaga, građane i poduzeća, volontere i organizirane snage. Civilna zaštita se tiče apsolutno svih segmenata društva, a bazira se najvećim dijelom na dobrovoljnosti djelovanja i masovnosti odaziva. Hrvatska je izuzetno podložna prirodnim rizicima (poplavama, potresima i požarima otvorenog prostora) i potencijalnim tehničko-tehnološkim opasnostima te stoga mora imati kvalitetno ustrojen sustav usmjeren na upravljanje rizicima i preventivne aktivnosti. Odavno je izračunato da jedan euro uložen u smanjenje rizika i prevenciju neželjenih događaja predstavlja protuvrijednost od četiri do sedam eura u fazi reakcije. Velike nesreće i katastrofe su neminovnost i nije ih moguće u potpunosti izbjeći zato je važno izgrađivati učinkovit sustav civilne zaštite kao mehanizam lokalnog, područnog i nacionalnog djelovanja.

U šestom poglavlju „Suprotstavljanje terorizmu” predstavljan je jedan od najkompleksnijih društveno-političkih sigurnosnih fenomena novijeg doba te neizostavna tema rasprava o nacionalnoj, međunarodnoj i globalnoj sigurnosti. Terorizam je zbog svoje fluidnosti, različitih tumačenja i sadržajnog vezivnog tkiva „živo biće” koje mijenja oblik,

manifestaciju i ciljeve. Baviti se njime zahtijeva sagledavanje i razumijevanje povijesnih, regionalnih, geopolitičkih, geostrateških, kulturoloških, religijskih, etničkih, pravnih, logičkih i etičkih dilema i specifičnosti. Nema univerzalnog pristupa terorizmu. On je vječan i neukrotiv, pa je suprotstavljanje terorizmu životna misija na intelektualnom, znanstvenom i provedbenom planu. Budući da apsolutna sigurnost ne postoji, uz velik broj spriječenih napada u igri velikih brojeva poneki napad će biti realiziran i nanijet će veliku štetu. Hrvatska ulaže velike napore u ovom području, naša politika je antiterorizam i suprotstavljanje svim idejama i djelovanju koji vode terorizmu, a u budućnosti ćemo morati činiti i dodatne napore. Posebno vrijedan dio ovog poglavlja su prijedlozi za unapređenje sustava i ideje koje su ovim putem predstavljene donositeljima odluka kako bi sustav bio još učinkovitiji.

Sedmo poglavlje „Suzbijanje širenja ilegalnog naoružanja” bavi se ne toliko vidljivim, ali važnim fenomenom s kojim se susreću države koje su imale rat na svom teritoriju kao i one u koje se pretežno iz spomenutih država krijumčare značajne količine malog i lakog naoružanja. U ovom poglavlju prikazani su povijesni kontekst i problematika ilegalne trgovine oružjem na našem području. Hrvatska se nakon rata suočila s velikom količinom ilegalnog oružja na svom teritoriju, što je uz geografski smještaj na pravcima krijumčarenja različitih roba i usluga uvelike obilježavalo našu sigurnost. Tijekom godina uglavnom je uspješno suzbijana trgovina ilegalnim oružjem u zemlji i iz Hrvatske u druge države, ali je Hrvatska i dalje dio rute za tranzit vatrenog oružja prokrijumčarenog ponajprije iz jugoistočne u zapadnu Europu za potrebe kriminalnih organizacija koje djeluju u tim državama. To će još dugo biti problem i trebat će uložiti puno truda, znanja i resursa u smanjivanje tranzita preko našeg teritorija.

Zaključno, radovi u ovom zborniku pokazuju trenutni doseg razvoja pojedinih područja naše nacionalne sigurnosti, izgradnje kapaciteta i sposobnosti, uspostavu sustava domovinske sigurnosti te objektivne pokazatelje u kojem smjeru je potrebno razvijati sustav i sve njegove komponente. Sigurnost je naša potreba i temeljna vrijednost razvoja stoga joj je potrebno posvetiti veću pozornost, a ova knjiga predstavlja doprinos tom procesu.

## O autorima

FILIP DRAGOVIĆ trenutno radi kao međunarodni ekspert na području poslova unutarnje sigurnosti (poglavlje 24. Pravda, sloboda i sigurnost) te je ujedno posebni savjetnik ministra unutarnjih poslova. Tijekom karijere u Ministarstvu unutarnjih poslova RH bio je ravnatelj Uprave za europske integracije i međunarodne odnose (prije toga pomoćnik ministra) te je bio odgovoran za proces pristupanja Europskoj uniji, sudjelovanje policije u mirovnim misijama, međunarodnu suradnju i aktivnosti vezane za NATO. Prije toga je obavljao gotovo sve poslove u graničnoj policiji, uključujući i radno mjesto načelnika Uprave za granicu. Doktorirao je na temu proširenja Europske unije i sigurnosti granica. Odlikovan je Redom kneza Branimira s ogrlicom. Objavio je knjigu *Sigurnost europskih granica i migracije* (2018) i desetak znanstvenih i stručnih članaka. Predavač je na Visokoj policijskoj školi i Veleučilištu Baltazar.

KREŠIMIR MAMIĆ je voditelj Službe terorizma u Ravnateljstvu policije Ministarstva unutarnjih poslova RH. Polaznik je poslijediplomskog studija iz kaznenopravnih znanosti na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Uz dugogodišnje iskustvo na poslovima prevencije i suzbijanja terorizma objavljuje znanstvene radove iz područja kaznenog prava, sigurnosti i borbe protiv terorizma. Aktivno sudjeluje u radnim tijelima i stručnim skupinama Europske komisije i Vijeća EU u području borbe protiv terorizma, te na brojnim međunarodnim stručnim forumima i okruglim stolovima na temu borbe protiv terorizma. Sudionik je i predavač na nacionalnim i međunarodnim stručnim i znanstvenim konferencijama na temu sigurnosti i borbe protiv terorizma.

ROBERT MIKAC je docent na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i predavač na Vojnim studijima Sveučilišta u Zagrebu (Vojno vođenje i upravljanje). Šesnaest godina obavljao je različite poslove u Ministarstvu obrane RH, Ministarstvu unutarnjih poslova RH i Državnoj upravi za zaštitu i spašavanje. Bio je zapovjednik civilne zaštite Republike Hrvatske i nacionalna kontakt-točka za pitanje kritičnih infrastruktura od 2012. do 2015. Tijekom karijere u Oružanim snagama RH sudjelovao je u NATO-ovoj misiji u Afganistanu za što je odlikovan NATO-ovom medaljom i talijanskim Križem za zasluge. Autor je knjiga *Afganistan: nikad završen sukob* (2008), *Suvremena*

*sigurnost i privatne sigurnosne kompanije* (2013) i *Kritična infrastruktura* (2018, u koautorstvu s Ivanom Cesarec i Rickom Larkinom), te četrdesetak znanstvenih i stručnih radova.

MIŠO MUDRIĆ je docent na Katedri za pomorsko i općeprometno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Arbitar je Stalnog izbranog sudišta pri Hrvatskoj gospodarskoj komori za sporove s i bez međunarodnog obilježja. Doktorirao je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Hamburgu 2013. godine kao stipendist Max Planck instituta za poredbeno i međunarodno privatno pravo u Hamburgu. Glavni je tajnik Hrvatske udruge za pravo osiguranja, čiji je i osnivač. Dopredsjednik je Hrvatskog društva za pomorsko pravo. Izvršni je urednik međunarodnog znanstveno-stručnog časopisa *The International Transport Law Review* Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Član je Hrvatskog društva za pomorsko pravo; radne skupine Reformulation of the Lex Maritima Međunarodnog pomorskog odbora (CMI); radne skupine Maritime Law for Unmanned Ships Međunarodnog pomorskog odbora (CMI); radne skupine Systems for Security Practitioners, Europska komisija, Migration and Home Affairs Directorate General, Innovation and Industry for Security; Izvršnog odbora MARSAFENET Cost action IS1105 projekta. Objavio je više od šezdeset publikacija uključujući dvije autorske monografije i dvije monografije kao autor poglavlja.

IVAN POKAZ od umirovljenja 2003. godine surađuje s tvrtkama koje se bave problematikom upravljanja sigurnosnim rizicima u sustavima nacionalne infrastrukture. Od 2017. godine angažiran je kao vanjski suradnik u Kabinetu ministra obrane na poslovima vezanim za izradu Strategije nacionalne sigurnosti te uspostavu i razvitak Sustava domovinske sigurnosti. Do umirovljenja obnašao je različite dužnosti u Ministarstvu obrane RH i Hrvatskoj vojsci, uključujući i dužnost načelnika Obavještajne uprave Glavnog stožera OSRH-a, te vojnog izaslanika u Republici Austriji i Slovačkoj Republici, kao i vojnog predstavnika u Misiji RH pri OESS u Beču. U Domovinskom ratu bio je zamjenik načelnika Obavještajne uprave Glavnog stožera Hrvatske vojske. Poslijediplomski studij završio je 1980. godine na Elektrotehničkom fakultetu (sada Fakultet elektrotehnike i računarstva) Sveučilišta u Zagrebu. Autor je knjige „Oluja” – odgovor na „strategiju realne prijetnje” (2015) i desetak znanstvenih i stručnih radova iz područja obrane i sigurnosti, objavljenih u stručnim časopisima ili zbornicima s konferencija. Dobitnik je više odlikovanja, kao i medalja za sudjelovanje u operacijama Bljesak, Oluja i Ljeto.

DRAGUTIN REPINC, general-pukovnik u mirovini, posebni je savjetnik potpredsjednika Vlade RH i ministra obrane za pitanja iz područja nacionalne i domovinske sigurnosti. Bio je načelnik Uprave za planiranje Glavnog stožera OSRH-a, zapovjednik Hrvatske kopnene vojske i zamjenik načelnika Glavnog stožera OSRH-a. Od 2005. do 2007. bio je zapovjednik misije UN-a u Indiji i Pakistanu (UNMOGIP). Bio je voditelj tima Glavnog stožera OSRH-a u prego-

vorima za ulazak u Partnerstvo za mir 2000. godine, te za ulazak u NATO 2009., kao i voditelj tima Glavnog stožera OSRH-a za integraciju Hrvatske u NATO-ovu zapovjednu strukturu i strukturu snaga. Bio je nositelj kolegija Pojmovi ratnog umijeća, Operativno umijeće i Neratne operacije u Ratnoj školi „Ban Josip Jelačić”, te vanjski suradnik Leksikografskog zavoda Miroslav Krleža i voditelj područja vojne znanosti i vojna tehnika tijekom izrade Hrvatske enciklopedije. Nositelj je više hrvatskih i stranih odličja i medalja.

MIHAEL ŠPRAJC je međunarodni ekspert u UNDP-ovom Projektu za borbu protiv ilegalne trgovine oružjem (CIAT) u Bosni i Hercegovini, koji se provodi u sklopu podrške Graničnoj policiji Bosne i Hercegovine (analiza rizika, praćenje traga oružja, rad policije u zajednici). Tijekom dvadeset dvije godine provedene u Ministarstvu unutarnjih poslova radio je na poslovima suzbijanja organiziranog kriminaliteta. Bio je službenik Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK) od njegova osnutka pa do umirovljenja, te je jedno vrijeme bio zamjenik voditelja Službe organiziranog kriminaliteta. Sudjelovao je u formiranju Mobilne jedinice prometne policije MUP-a kao predavač, instruktor i koordinator, a sudjelovao je i u brojnim nacionalnim i međunarodnim projektima vezanim uz sprječavanje nezakonite trgovine oružjem, streljivom i eksplozivnim tvarima. Diplomirao je na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.