

NACIONALNA BEZBJEDNOST I GLOBALNI IZAZOVI

Nikola Banićević

In terms of the geographic, historical, cultural and geopolitical position, Montenegro is a part of Europe and the developed world. It represents a nod of paths and challenges coming from East and West. Those challenges may be multiple, and those related to security deserve special attention. Many times in its history, Montenegro faced those challenges and today bears the burden of fighting against them. Never again must we allow our country become a part of the security issue of the region and the world. The foundations of our future should be built through safeguarding ourselves and our interest as well as helping others.

Nacionalna i globalna bezbjednost

Nacionalna bezbjednost za svaku državu je cilj na čijem dostizanju se mora radi svakodneвно. Ona je i preduslov za siguran i bezbjedan život građana. Radeći konstantno na dostizanju ovog cilja, država mora razvijati svoje bezbjednosne resurse i kapacitete. Ona infrastruktura koja je zadovoljavala efikasan sistem nacionalne bezbjednosti danas, već sutra može biti nedovoljna. Razlog treba tražiti u činjenici da su u globalnom svijetu

i postmodernom društvu bezbjednosni izazovi i opasnosti različiti i svakog dana narasta rizik od njihovog dejstva. Odgovor države sa jedne strane i bezbjednosni rizici i prijetnje sa druge, odigravaju se na globalnoj pozornici te predstavljaju višedimenzionalni bezbjednosni fenomen. Reakcija stoga mora biti nacionalna i nadnacionalna – globalna. Nacionalna podrazumijeva reakciju svake države u pravcu zaštite nacionalne bezbjednosti, a nadnacionalna podrazumijeva participaciju države u međunarodnim aktivnostima.

Crna Gora svoj nacionalni sistem bezbjednosti počela je formirati od obnove državnosti 2006. Godine, koristeći se ranijim iskutvima, kada je njen sistem nacionalne bezbjednosti bio sastavni dio sistema različitih država u čijem je sastavu bila. Kreiranje novog sistema iziskivalo je reforme u svim bezbjednosnim službama i organima. „Savremeni izazovi, rizici i prijetnje nastali u kontekstu današnje globalizacije, prepoznati su i uočeni od strane bezbjednosnog sistema države Crne Gore. Sam nivo izazova, prijetnji i rizika je širok. Karakterišu ga brze promjene, složenost i umanjeње značaja geografskog rastojanja.“¹ Nacionalna bezbjednost je sistem bezbjednosti Crne Gore, sačinjen od organa i službi koji na efikasan i djelotvoran način, u skladu sa pozitivnim propisima vrše prevenciju, upravljanje, mirno rješavanje i suzbijanje svih oblika prijetnji i rizika po državne i nacionalne interese. Teorijski posmatrano, postoje nedoumice u vezi sa značenjem sadržine pojmova nacionalna i državna bezbjednost. Osnovna dilema sadržana je u pitanju da li su im sadržaj, subjekti i objekti na koje se odnose isti ili različiti? Danas govorimo o globalnom društvu i globalnim bezbjednosnim prijetnjama. Zbog toga je potrebno znatno šire posmatrati koncept nacionalne bezbjednosti i tako uvidjeti da nju ne čini samo državna struktura, već i nedržavni subjekti. Ipak,

¹ I. Mašulović, *Sistem nacionalne bezbjednosti Crne Gore*, Fakultet humanističkih studija, Podgorica 2010, str. 15.

treba imati na umu da osnovu nacionalne bezbjednosti čini sistem državnih organa i službi, jer su upravo oni se mogu na valjan način suprotstaviti savremenim bezbjednosnim prijetnjama. Iz svega navedenog može se zaključiti da iako nacionalna i državna bezbjednost predstavljaju etimološki različite pojmove, u suštini čine jednu cjelinu. Država ima nacionalne interese u svim sferama svog djelovanja. Na taj način ima nacionalne interese i u sferi sistema bezbjednosti. Ti nacionalni interesi predstavljaju sistemski uređenu cjelinu, koja treba da štiti najveće društvene interese, a prije svega život, bezbjednost, sigurnost građana i zaštitu imovine. Stvarajući i koristeći sistem nacionalne bezbjednosti, država ostvaruje nacionalne interese i ciljeve, odgovara na stepen ugroženosti, štiti politički i ekonomski sistem stvarajući uslove za razvoj novih tehnologija. Nacionalna bezbjednost nije sistem koji se stvara u jednom trenutku i ostaje nepromijenjen. Ona je živi organizam i da bi bila valjana i efikasna mora se suočavati i odgovarati na bezbjednosne izazove čija je dinamika izrazita. Način da ovaj sistem bude efikasan i valjan je da stalno bude u sistemu reformi. U konačnom, sistemom nacionalne bezbjednosti država štiti svoj suverenitet i teritorijalni integritet, ljudska prava i slobode i ustavni poredak. Prethodno navedeno predstavlja atribute svake države koji joj daju mogućnost da postoji kao samostalna, suverena i međunarodno priznata država. „U tom smislu, savremena nacionalna bezbjednost putem države treba osigurati da u demokratsko-bezbjednosnim uslovima obezbijedi vladavinu zakona u cilju stvaranja opšte klime sa društveno-ekonomskim, socijalnim, kulturnim i razvojem građana i zajednice u cjelini.“² Nacionalna bezbjednost treba da odgovori na dva osnovna bezbjednosna izazova i prijetnje: unutrašnje i globalne. Često se dešava da se država sa svojim sistemom nacionalne bezbjednosti ne odnosi prema ova dva izazova na jedako efikasan i valjan

² R. Masleša, *Teorije i sistemi sigurnosti*, Magistrat, Sarajevo, 2001.

način. Nekada je učinkovitija na globalnom planu, a nekada ima više uspjeha na unutrašnjem. Teško bi bilo utvrditi na koje izazove i prijetnje je potrebno efikasnije odgovoriti, ali je sigurno da u odgovoru na unutrašnje izazove nacionalni sistem bezbjednosti mora u najvećoj mjeri samostalno da radi.

Globalni sistem bezbjednosti je širok pojam i čine ga euroatlanski podsistem bezbjednosti u čijem sastavu je sistem bezbjednosti EU i sistem bezbjednosti NATO-a, uključujući i partnerske zemlje koje nisu članice, kroz razne programe. Drugi podsistem čine bezbjednosni sistemi zemalja koje nisu članice gore navedenog podsistema, predvođene prije svega Rusijom i Kinom. Kroz istoriju, u svijetu su formirani mnogi vojno-politički savezi: 1947 godine potpisan je RIO pakt –međunarodni ugovor o uzajamnoj pomoći koji su SAD uspjele da iskoriste za svoja dejstva u Latinskoj Americi, Briselski pakt koji su 1948. godine potpisale Velika Britanija, Francuska i zemlje Beneluksa, poslužio je kao početak udruživanja zapadnoevropskih političkih snaga. Godinu dana kasnije osnovan je NATO savez. Godine 1951. sklopljen je američko-japanski ugovor kojim je bila stvorena vojna organizacija država Pacifika (ANZUS). Potom je kroz SEATO paket stvoren savez država jugoistočne Azije kojem su pripadale: Filipini, Pakistan, Tajland, Australija Novi Zeland, SAD, Velika Britanija i Francuska. Savez je prestao da postoji 1977. godine. U Bagdadu 1955. godine potpisan je sličan ugovor – Bagdaski pakt, u čiji sastav su ušle: Turska, Iran, Pakistan, Velika Britanija i SAD. Takođe, 1955. godine pod pokroviteljstvom SSSR osnovan je Varšavski pakt kao odgovor na ulazak SR Njemačke u NATO savez. Pakt su činile: SSSR, Albanija, Rumunija, Bugarska, Istočna Njemačka, Mađarska, Poljska i Čehoslovačka. Navedene podjele bile su proizvod prije svega dominacije velikih sila pobjednica izašlih iz II Svjetskog rata i podjele interesnih sfera. Sistem globalne bezbjednosti mijenjao se kroz istoriju na onaj način kako su to

diktirali globalni izazovi i prijetnje po bezbjednost. Veliku ulogu u tim podjelama igrala je i politička ravnoteža na globalnom nivou. Sukobi naroda i civilizacija kroz I i II Svjetski rat uveliko su uticali na globalnu bezbjednosnu sliku. Nakon žavršetka pomenutih ratova, EU i ostatak svijeta ostali su razjedinjeni, pa je počeo proces integracija i povezivanja. Taj proces ujedinjenja i konsolidacije država i globalnog sistema bezbjednosti prekinuo je hladni rat, nastao kao proizvod antagonizma dva arhineprijatelja SAD i SSSR, sa željom za prevagom u dominaciji nuklearnog oružja simboličnim podizanjem zida u Berlinu avgusta 1961. godine, koji je Njemačku državu podijelio na dvije: Zapadnu Njemačku i NR Njemačku. Ujedno, on je značio i veću integraciju, ali samo u okviru blokova. Globalna slika bezbjednosti bila je bipolarna. Kroz trajanje hladnoratovske podjele istorija pamti teške trenutke po globalnu bezbjednost koji su dovodili svijet na ivicu nuklearnog rata, kao što su Kubanska raketna kriza i obaranje izviđačkog aviona vojske SAD. Simboličnim rušenjem Berlinskog zida „strategijska situacija poslije hladnog rata nije imala samo pozitivne učinke na međunarodno sigurnosno okruženje. Ona je, također, utjecala na razvoj euro-atlanskog sigurnosnog okvira. Prestanak sukobljavanja supersila i proces globalizacije koji su tijekom desetljeća rezultirali bitnim smanjenjem napetosti među velikim silama i jačanjem suradnje država.“³

Završetak hladnog rata označio je početak nove ere, stvaranja svijeta kao jedne cjeline kroz proces globalizacije. Pomirenje koje nastalo na kratko nakon pada Berlinskog zida, bilo je samo bonaca pred buru novih opasnosti i izazova koji su čekali svijet, a bili su nuspojave procesa globalizacije. „U svakom slučaju, ideologija globalizacije ideja je bogatih i visokorazvijenih zemalja prije svega Sjedinjenih Američkih Država. Globalna

³ S. Tatalović, A. Grizold, V. Cvrtila, *Suvremene sigurnosne politike*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb 2008, str. 29.

američka nadmoć u političkoj, vojnoj i privrednoj, tehnološkoj i kulturnoj sferi ide uporedo sa kretanjem globalizacije postavljajući u prvi plan aktivnost globalnog lidera.⁴ Period nakon hladnog na polju globalne bezbjednosti donio je nove izazove i opasnosti. Kao primarni problem pokazao se terorizam. Njegova dominacija posebno je izražena nakon napada 9-11 u kojem su, pored ljudi i imovine, stradali i sistem bezbjednosti SAD. Terorizam nosi i duge vidove opasnosti i rizika, kao što je organizovani kriminal, krijumčarenje i proizvodnja oružja za masovno uništenje, visokotehnološki kriminal, migracije, povratak boraca sa stranih ratišta. Uporišta za njegov razvoj danas se nalaze u ekstremističkim učenjima i širenju lažnih vijesti. Terorizam je vremenom poprimio različite oblike djelovanja, pa su organi i službe bezbjednosti danas na velikom ispitu, da sačuvaju ne samo mir i bezbjednost u svojim državama, nego globalnu bezbjednost. Ostaje nepoznanica ili može biti samo u sferi spekulacija odgovor na pitanje, koji su to novi bezbjednosni izazovi i prijetnje po globalnu bezbjednost koje će donijeti vrijeme pred nama? Svakako, terorizam će ostati prijetnja broj jedan, samo će promijeniti svoje oblike dejstva. Izazovi i prijetnje po globalnu bezbjednost koji su pred nama, tražiće puno i efikasno angažovanje svih bezbjednosnih faktora na globalnom nivou.

Sistem i struktura nacionalne bezbjednosti Crne Gore

Sistem i struktura nacionalne bezbjednosti Crne Gore definisani su okvirima pravnog poretka države i to: Staregijom nacionalne bezbjednosti⁵ i Strategijom odbrane Crne Gore⁶.

⁴ R. Vukadinović, *Međunarodni odnosi od Hladnog rata do globalnog poretka*, CID Podgorica, Podgorica 2009, str. 335.

⁵ Strategija nacionalne bezbjednosti, (*Službeni list Crne Gore*, br. 75/08)

⁶ Strategija odbrane Crne Gore (*Službeni list Crne Gore*, br. 79/08)

Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore predstavlja strateški dokument, pravni akt koji ne posjeduje klasičan odnos dispozicije i sankcije. Međutim, ova činjenica ne umanjuje njegov suštinski značaj koji se ogleda u definisanju razvoja nacionalne bezbjednosti i principa njenog funkcionisanja. Drugim riječima, navedeni pravni akt predstavlja dugogodišnji plan razvoja sistema nacionalne bezbjednosti, definišući njene ciljeve kroz funkcionisanje njegovih elemenata u vremenu izazova i prijetnji po nacionalnu bezbjednost Crne Gore. Prilikom izrade Strategije pošlo se od strateškog opredjeljenja Crne Gore u njenoj spoljnoj politici, a to je pripadnost euroatlantskim integracionom cjelinama. Formiranje sistema nacionalne bezbjednosti „ima za cilj izgradnju funkcionalnog i efikasnog bezbjednosnog sistema koji omogućava prevenciju, upravljanje i rješavanje eventualnih kriza, konflikata i sporova.“⁷ Crna Gora, svjesna historijskih tokova, svog geostrateškog položaja, odnosa na međunarodnoj bezbjednosnoj i političkoj sceni i prijetnji i rizika po nacionalnu bezbjednost, Strategijom je definisala dva bezbjednosna interesa.

Prvi je nacionalni interes, u čijem je fokusu očuvanje bezbjednosti, mira i stabilnosti, poštovanja ljudskih prava i stvaranje društvenih prilika za prosperitetan razvoj svakog građanina. Ispunjavanje prvog interesa zadatak je koji od države i njenih organa i službi traži punu posvećenost, znanje i efikasnost i predstavlja veliki izazov. Crna Gora nema namjeru da nacionalni interes ispunjava i štiti metodama suprotnim međunarodnom pravu i dobrim običajima, što podrazumijeva da se zalaže za poštovanje principa demokratije i pravila međunarodnog pravnog poretka. Poštujući navedene principe, država ostavlja iza sebe princip rješavanja sporova sukobima i prihvata princip mirnog rješavanja sporova. Napušta balkanske stranputice i svoj

⁷ Strategija nacionalne bezbjednosti (*Službeni list Crne Gore*, br. 75/08), Strateški cilj, str. 1.

nacionalni interes štiti demokratskim sredstvima, u skladu sa međunarodnim standardima. Stoga je crnogorski sistem nacionalne bezbjednosti spreman danas da odgovori na tradicionalne prijetnje i izazove, ali isto tako „čini sve kako bi bio spreman da se odupre i uspješno odgovori i na moguće asimetrične prijetnje poput sajber napada, širenja propagande i dezinformacija, koje imaju potencijal ne samo da paralizuju osnovne sisteme i funkcije države, već da izazovu nestabilnost i paniku.“⁸ Nacionalni interes Crne Gore je zaštita života svojih građana, imovine, stvaranje stabilnog okruženja pogodnog za život i rad ljudi, uz poštovanje valadavine prava, demokratije, ljudskih prava i sloboda, što danas predstavlja *condicio sine qua non* postojanja država zapadne civilizacije.

Drugi interes je spoljna i bezbjednosna politika. Geopolitički položaj Crne Gore karakteriše pripadnost međunarodnim i regionalnim cjelinama. Posebno treba naglasiti regionalne odnose, jer su oni kroz istoriju često bili kamen spoticanja u odnosima država regiona i povod za sukube koji su eskalirali ratovima. Ključ uspjeha Crne Gore u evroatlantskim integracijama jeste regionalna stabilnost. Nema stabilne i bezbjedne Crne Gore, bez stabilnog i bezbjednog regiona. S obzirom da je država članica NATO-a, pa samim tim i na većem stepenu sigurnosti od država regiona koje to nisu sada, ima veoma važan zadatak, da doprinese širenju bezbjednosti u regionu po najvišim standardima. Gradeći međunarodne odnose u oblasti bezbjednosti, država je kroz članstvo u NATO-u članica mnogih misija i programa kojima daje doprinos stvaranju i održavanju svjetskog mira. Treba pomenuti da se radi o misijama pod okriljem UN, NATO i EU. Takođe, ostvarivanjem saradnje u bilateralnim odnosima sa državama na principu jednakosti, uz prethodno pomenuti angažman stvara reformisan i stabilan sistem nacionalne bezbjednosti.

⁸ I. Mašulović, A. Savić, D.Crnčec, *Evroatlanske integracije sistema bezbjednosti*, Fakultet Humanističkih studija Donja Gorica, Podgorica 2010, str. 54.

Elementi nacionalnog sistema bezbjednosti Crne Gore koji su donosioci odluka su: Skupština Crne Gore, Predsjednik Crne Gore, Vlada Crne Gore i Savjet za odbranu i bezbjednost. Navedenim državnim organima – shodno pravnom sistemu države koji čini Ustav, zakoni i podzakonski akti – dat je legitimitet da donose odluke od značaja za određivanje strateškog interesa i funkcionisanje nacionalnog sistema bezbjednosti Crne Gore.

Skupština Crne Gore – kao zakonodavni organ nastao slobodno izraženom voljom građana na izborima – donosi pravna akta, u prvom redu zakone. Na taj način u sistemu nacionalne bezbjednosti ispunjava svoju prvu funkciju, stvara zakonodavni okvir za rad i funkcionisanje organa i službi u sistemu nacionalne bezbjednosti. Ona je donosilac zakona kao što su npr. Zakon o osnovama bezbjednosno-obavještajnog sektora, Zakon o policiji, Zakon u ANB-u, Zakon o Vojsci, Zakon o specijalnom državnom tužilaštvu, Krivični zakon, Zakon o krivičnom postupku i td. kao i strategija kao što su: Strategija nacionalne bezbjednosti i Strategija odbrane Crne Gore. Njena uloga je proglašavanje vanrednog stanja i odlučivanje o upućivanju snaga u međunarodne misije. Uloga Skupštine je i kontrolna funkcija. S obzirom da se organi i službe u sistemu nacionalne bezbjednosti nalaze pod civilnom kontrolom, ona je u rukama pomenutog državnog organa. Ona se ostvaruju kroz rad odbora, na način što se odgovorni subjekti za bezbjednost u državi pozivaju na kontrolna saslušanja. Time se postiže princip neposredne kontrole rada organa i službi bezbjednosti od strane građana, jer je upravo vrše njihovi predstavnici – poslanici.

Predsjednik Crne Gore je za razliku od Skupštine inokosni državni organ. Njegova ovlašćenja su definisana Ustavom Crne Gore, a u oblasti upravljanja sistemom nacionalne bezbjednosti on komanduje Vojskom Crne Gore, na osnovu odluka Savjeta za odbranu i bezbjednost kojem i predsjedava. Odluku o upotrebi Vojske Crne Gore donosi u skladu sa Zakonom. Važno je

napomenuti da slično Skupštini i Predsjednik svoj demokratski kapacitet povlači iz slobodno izražene volje građana, jer se bira na demokratskim izborima.

Vlada Crne Gore je zborni organ koji po Ustavu Crne Gore vodi nacionalnu bezbjednosnu politiku:

1) predlaganjem Strategije nacionalne bezbjednosti, Strategije odbrane i zakona iz ove oblasti;

2) realizacijom Strategije nacionalne bezbjednosti;

3) praćenjem stanja nacionalne bezbjednosti;

4) donošenjem uredbe sa zakonskom snagom za vrijeme vanrednog ili ratnog stanja, ako Skupština Crne Gore nije u mogućnosti da se sastane;

5) utvrđivanjem organizacije rada organa državne uprave u slučaju vanrednog ili ratnog stanja;

6) zaključivanjem i staranjem o sprovođenju međunarodnih ugovora i sporazuma iz oblasti nacionalne bezbjednosti i kompatibilnosti nacionalnih zakona sa međunarodnim dokumentima;

7) obezbjeđenjem materijalnih i finansijskih sredstava za sistem nacionalne bezbjednosti i potrebnog nivoa operativne i borbene sposobnosti snaga bezbjednosti.

Savjet za odbranu i bezbjednost je zborni organ čijem radu predsjedava Predsjednik Crne Gore. Njegova uloga je da na osnovu dobijenih podataka i informacija od organa i službi u nacionalnom sistemu bezbjednosti, iste analizira i ocjenjuje, te shodno tome preduzima odgovarajuće mjere. One se mogu odnositi na komandovanje Vjaskom Crne Gore, predlaganje Skupštini da proglasi vanredno stanje kao i učešće bezbjednosnih snaga u misijama.

Navedeni državni organi su donosioci pravnih akata i odluka kojima se određuje način rada, funkcionisanja i djelovanja organa i službi u nacionalnom sistemu bezbjednosti. Međutim, tako donesene odluke moraju biti sprovedene na operativno-

taktičkom nivou i primijenjene pravovremeno i efikasno. Sve navedeno je polje djelovanja Vojske Crne Gore, Uprave policije, Agencije za nacionalnu bezbjednost, Državnog tužilaštva – Specijalnog državnog tužilaštva za organizovani kriminal, ratne zločine i terorizam, sudova, snaga za djelovanje u vanrednim situacijama i civilnih elemenata sistema odbrane. Navedeni organi i službe djeluju u skladu sa ovlašćenjima koja su im data pozitivnim propisima čiji su donosioci Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore.

Uprava policije sa svojim odsjecima i službama ima najširi spektar dejstava u nacionalnom sistemu bezbjednosti. Ona obavlja poslove u vezi sa obezbjeđivanjem opšte, lične i imovinske sigurnosti i zaštite građana. Sprečava i suzbija sve oblike kriminala posebno organizovanog kriminala, terorizma, proliferacije oružja za masovno uništenje, krijumčaranje ljudi i opojnih droga. Nosilac je poslova na zaštiti državne granice vršeći poslove kontrole prelaska lica i prevoznih sredstava i robe. Ostvaruje međunarodnu saradnju, posebno u oblasti policijskih poslova sa INTERPOL-om, preko NCB Podgorica i na bilateralnom nivou sa partnerskim službama drugih država. S obzirom da obavlja značajan dio poslova u sistemu nacionalne bezbjednosti, od posebnog je značaja civilna kontrola njenog rada. Ona ne podrazumijeva samo kontrolu, već i transparentnost u radu i postupanju svakog službenika, kao i odgovornost za preduzete radnje i mjere koje mogu ugroziti nacionalne interese Crne Gore i ljudska prava i slobode. Bez obzira na složenost poslova koje obavlja Uprava policije, sve radnje i mjere preduzima u cilju očuvanja mira, bezbjednosti i sigurnosti građana, štiteći na taj način demokratske vrijednosti društva.

Vojska Crne Gore obavlja poslove koji se odnose na očuvanje suvereniteta, nezavisnosti i državne teritorije Crne Gore. Radnje i mjere koje preduzimaju pripadnice Vojske Crne Gore usmjerene su na očuvanje državnosti u okviru granica, ali i van njih,

učestvovanjem u misijama. Sve radnje i mjere sprovede isključivo u skladu sa pozitivnim propisima uz civilno komandovanje i kontrolu. Rezultat ovog principa je postizanje istih ciljeva kao i kod rada Uprave policije, s tim da ovdje postoji dodatna odgovornost. Ona se ogleda u činjenici da je vojska kao oružana formacija često bila zloupotrebljavana u političke svrhe, bilo od strane vojnih lica ili političara kao civila. Stoga poseban fokus mora biti na profesionalnom, depolitizovanom i interoperabilnom djelovanju svih pripadnika Vojske Crne Gore.

Agencija za nacionalnu bezbjednost je služba u sistemu nacionalne bezbjednosti čije aktivnosti su usmjerene na „Zaštitu Ustavom utvrđenog pravnog poretka, nezavisnosti, suvereniteta, teritorijalnog integriteta i bezbjednosti Crne Gore, Ustavom utvrđenih prava i sloboda, kao i druge poslove od interesa za nacionalnu bezbjednost.“⁹ Zakonom su definisani nadležnosti i načini vršenja poslova koji su u opsegu spriječavanja terorizma i drugih oblika organizovanog kriminala, preko spriječavanja obavještajne djelatnosti nosilaca obavještajnih sktivnosti drugih država do spriječavanja prijetnji po ekonomsku sigurnost Crne Gore. Agencija vrši poslove kontraobavještajne zaštite Skupštine Crne Gore, Predsjednika Crne Gore, Vlade Crne Gore i drugih državnih organa i ministarstava kada se za tim ukaže potreba. Agencija svoje poslove obavlja na način što prikuplja, analizira i čuva podatke. Rad Agencije, zbog prirode mjera i radnji koje preduzima i važnosti poslova za zaštitu sistema nacionalne bezbjednosti, ne može biti javan u mjeri koja se zahtijeva od drugih državnih organa i službi. Bez obzira na ovu činjenicu rad Agencije je pod civilnom kontrolom, sa posebnim akcentom na mogućnost parlamentarnog saslušanja.

Državno tužilaštvo obavlja poslove na osnovu Ustava i Zakona o državnom tužilaštvu, preduzimajući radnje i mjere

⁹ Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost (*Službeni list Crne Gore*, br. 08/15)

gonjenja učinilaca krivičnih djela po službenoj dužnosti. Državno tužilaštvo ima u svom sastavu Specijalno državno tužilaštvo, na čijem čeli se nalazi Specijalni državni tužilac.

Ostali elementi sistema nacionalne bezbjednosti obuhvataju radnje i aktivnosti: građana, dobrovoljnih udruženja građana, privrednih društava, agencija za privatno obezbjeđenje objekata, lokalne uprave i ustanove i organizacije od značaja za bezbjednost i odbranu.

Navedeni državni organi i službe čine strukturu nacionalnog sistema bezbjednosti Crne Gore. Njihov zadatak je da stvore efikasan i na zakonu zasnovan sistem nacionalne bezbjednosti, koji može da odgovori svakom od izazova i prijetnji. Danas u svijetu koji se mjenja gotovo iz minuta u minut, nije moguće da jedan sistem nacionalne bezbjednosti samostalno odgovori efikasno i adekvatno. Zato je važna međunarodna sradnja sa akcentom na razmjenu informacija, zajedničkim vježbama i projektima i interoperabilnost svakog segmenta i pripadnika sistema nacionalne bezbjednosti Crne Gore. Sistem treba da bude izgrađen po mjeri građanina koji se u Crnoj Gori osjeća sigurno i bezbjedno, čime mu je ostavljen prostor za prosperitetan život. Kako bi se ostvario navedeni cilj, elementi strukture sistema nacionalne bezbjednosti moraju stvoriti sistem koji je efikasan, funkcionalan i integrisan. Svi elementi sistema moraju funkcionisati efikasno, što podrazumijeva spremnost i obučenosť zaposlenih i potrebne materijalne resurse. Efikasnost je moguće postići ako postoji povezanost između elementa sistema i racionalno korišćenje raspoloživih resursa. Povezanost počiva na saradnji i koordinaciji prilikom prikupljanja informacija, analizom istih, preventivnom reakcijom i reakcijom upotrebe sile. S obzirom da je sistem složen i sastoji se od raznorodnih elemenata, potrebno je da se oni ravnomjerno razvijaju. Njihov razvoj podrazumijeva ulaganje u obuku ljudskih resursa i nabavku potrebnih sredstava za rad. Razvoj ne

smije biti periodičan i djelimičan. Mora biti kontinuiran i ravnomjeran, raspoređen na sve elemente sistema nacionalne bezbjednosti. Svijet kao globalni prostor, postavio je bezbjednosne probleme koji prevazilaze nacionalne granice, bez obzira na spremnost i opremljenost država ponaosob. Stoga je potrebna efikasna i kordinirana akcija na globalnom nivou, jer očuvanje svjetskog mira je preduslov za očuvanje mira i bezbjednosti svake od država. Mjere i radnje koje preduzimaju organi i službe kao elementi nacionalnog sistema sigurnosti, treba da budu transparentne u mjeri mogućeg. Granica transparentnosti u radu seže do principa do kog nije ugrožen nacionalni i državni interes Crne Gore. Posebno važna činjenica je da je sistem nacionalne bezbjednosti pod demokratskom i civilnom kontrolom.

Bezbjednosni izazovi i prijetnje i odgovor države

Bezbjednosni izazovi i prijetnje po nacionalni sistem bezbjednosti Crne Gore su višestruki i složeni. Tome doprinosi istorijski kontekst prostora Baklana, koji je samo u posljednjem vijeku imao šest ratova širih razmjera i više sukoba manjeg intenziteta. Odgovor na pitanje što je to na Balakanu specifično što uzrokuje česte sukobe, treba tražiti u nacionalnoj, etničkoj, vjerskoj, ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj razlici ljudi koji žive na ovom prostoru. Mnogi su faktori kao što se da zaključiti, koji čine razlike, ali to ne znači nužno da oni dovode do skuoba. Političke elite na ovim prostorima i često miješanje spoljašnjeg faktora za posljedice su imale da se navedene razlike koriste ne kao prednost različitosti za suživot, već kao osnov i motiv za pokretanje sukoba. Ovako se stvara posebno pogodno tle za razvoj ekstremizma utemeljenog na ideologiji terorističkih grupa i širanje lažnih vijesti i propagande. „Dosadašnji koncept sagledavanja pojave terorizma i veze sa određenom ideologijom

potpuno je promijenjen sa pojavom religijski motivisanog terorizma.“¹⁰ Istoriju niko ne može promijeniti, izgubljeni ljudski životi i imovina se ne mogu vratiti.

Druga činjenica povezana je sa geostrateškim položajem područja Balkana i same Crne Gore koja mu pripada. Prosotor je svojevrstni most i veza između istoka i zapada, a neke države poput Crne Gore su spoljne granice Evropske unije. Sve ovo je pogodno za razvoj svih oblika organizovanog kriminala tranzitnog karaktera. On ostavlja vidljive tragove na zemlje Balkana, pa tako i Crnu Goru, na način što dijelovi kriminalnih grupa kriminalne radnje vrše na teritoriji drugih država ili nastaju kao posljedica potrebe da se radnje organizovanog kriminala vrše na organizovan način i u tranzitu kroz Crnu Goru. Kao oblici organizovanog kriminala najčešće se evidentiraju krijumčarenje oružja, droga i ljudi, a tranzitni putevi vode preko područja Crne Gore. Izvršioci navedenih krivičnih radnji, za svoje aktivnosti pronalaze pogodno tle u državama regiona i to u većoj mjeri onih koje nisu članice EU, čiji pravni i institucionalni sistemi nacionalne bezbjednosti su u procesu reforme. Navedeni sistemi napuštaju ranije načine rada, a proces reformi još nije zaokružen, što stvara dodatni prostor za kriminalne aktivnosti organizovanih kriminalnih grupa. Sve navedeno ima za posljedicu formiranje organizovanih kriminalnih grupa na području Crne Gore, koje svoje aktivnosti sprovode na području naše države. One su najčešće ogledaju u izvršenju krivičnog djela ubustva, katkad i najtežih oblika ovog krivičnog djela. Nažalost, svjedoci smo da u navedenim kriminalnim radnjama često stradaju i lica koja se ne dovode u vezu sa licima iz kriminalnih krugova.

Treća činjenica su bezbjednosni izazovi i prijetnje na globalnoj bezbjednosnoj sцени, tačnije u međunarodnim odnosima,

¹⁰ D. Trifunović, G. Stojanković, M. Vračar, *Terorizam i vehabizam*, Izdavačko preduzeće FILP VIŠNJIĆ, Beograd 2011, str. 35.

koji zahvaljujući svom domino efektu dovode na ispit rad crnogorskih organa i službi u sistemu nacionalne bezbjednosti. One se ogledaju kroz međunarodni organizovani kriminal koji prelazi okvire Crne Gore i regiona Balkana, migracije, proliferaciju oružja za masovno uništenje i sve oblike terorizma. Terorizam ima više pojava oblika, od kojih danas sve više prostora zauzima sajber terorizam koji predstavlja oblik terorističkog udara sa distance. Navedeni oblik terorističkog djelovanja je veliki izazov i prijetnja po nacionalni sistem bezbjednosti svih država, posebno što se može izvesti sa različitih krajeva svijeta. Ovo ima za posljedicu teškoće u istrazi, otkrivanju, reakciji i neutralizovanju napada. I nacionalni sistem bezbjednosti Crne Gore izložen je sajber napadima. Migracije su problem koji pogađa zemlje EU, posebno one čije granice su spoljne granice EU. Crna Gora u ovom slučaju može poslužiti kao tranzitna ruta, a manje kao država odredišta. Humanost je potrebna i ogleda se kroz zbrinjavanje migranata. Međutim, kroz njihova masovna kretanja i ulaske u države, postoji visok rizik da na terotirije država uđu lica čija je namjera povezivanje sa već postojećim terorističkim grupama i izvođenje terorističkih aktivnosti. Proliferacija oružja za masovno uništenje podrazumijeva sve radnje od proizvodnje, skladištenja, preko prevoza i prodaje do njegovog korišćenja. Crna Gora se može naći na udaru organizovanih kriminalnih grupa čiji je cilj jedna od gore navedenih radnji. Crna Gora izložena je biloškim, hemijskim, nukleranim i radiološkim prijetnjama, a usljed globalnog zagrijavanja i ekološkim. Sve navedene prijetnje i rizici svrstavaju Crnu Goru na međunarodnu bezbjednosnu mapu i traže od njenih organa i službi nacionalnog sistema bezbjednosti preduzimanje radnji i mjera na globalnom nivou.

Odgovor na bezbjednosne izazove i prijetnje po nacionalni sistem bezbjednosti Crne Gore mora biti pravovremen i efikasan, u skladu sa obimom i vrstom rizika i prijetnji. S

obzirom na prethodno pomenute tri činjenice koje utiču na bezbjednost i stabilnost nacionalnog sistema bezbjednosti Crne Gore, organi i službe sprovode radnje i mjere na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom planu.

Odgovor na nacionalnom planu podrazumijeva definisan pravni okvir sa jasnom podjelom nadležnosti organa i službi kroz povjeravanje specifičnih zadataka. Diferencijacija ne znači manjak saradnje između organa i službi. Saradnja treba da bude pravovremena, efikasna, kordinisana i sa jasno određenim nadležnostima. Cilj je da se na prijetnje i rizike odgovori preventivno i da ne dođe do njihove realizacije, jer to onda može imati teške i nesagledive posljedice. Sistem nacionalne bezbjednosti Crne Gore treba da bude integrisan, sveobuhvatan i višestepen. Potrebna je reakcija organa i službi na svim nivoima uz jasan princip subordinacije i poštovanja mjera i protokola. Na vrhu prioriteta u radu organa i službi mora biti međunarodna saradnja sa globalnim bezbjednosnim organizacijama, partnerskim službama i na bilateralnom nivou. Često je prisutno pogrešno shvatanje prema kojem su samo određeni organi i službe zaduženi i odgovorni za očuvanje nacionalnog sistema bezbjednosti Crne Gore stabilnim i bezbjednim. Najčešće se navode Uprava policije i Agencija za nacionalnu bezbjednost. Da to nije tačno najbolje se može pokazati na primjeru nasilnog ekstremizma. Lica koja su najčešća meta ideologije nasilnog ekstremizma i širenja propagande su mladi ljudi, koji su ne nužno, ali veoma često i dio sistema obrazovanja. Potrebno je prvo da znake ispoljavanja nasilnog ekstremizma primijeti porodica i društvo, a potom lica zaposlena u sistemu obrazovanja. Zatim je neophodno o tome obavijestiti nadležni organ socijalne zaštite i dijelove sistema prosvete, posebno ako se ponašanja i manifestacije ideja nasilnog ekstremizma ponavljaju i uključuju veći broj lica. Pokušaj rješavanja problema počinje u navedenim ustanovama. U daljem postupku potrebno je obavijestiti Upravu

policije koja će preduzeti mjere shodno nadležnostima. Ukoliko se otkrije da ekstremističke ideje proizilaze iz već organima i službama poznatih centara, u skladu sa Zakonom i nadležnostima uključuje se i ANB. Kada to zahtijeva slučaj, aktiviraće se i međunarodni element, saradnjom sa partnerskim službama. Iz primjera se jasno vidi da odgovor na rizik i prijetnje mora biti sveobuhvatan, integrisan i efikasan. Prijetnje i rizici po nacionalni sistem bezbjednosti Crne Gore su složeni i njihovom rješavanju treba pristupiti na navedeni način, kombinacijom raspoloživih mjera i resursa.

Odgovor na regionalnom planu podrazumijeva saradnju organa i službi u nacionalnom sistemu bezbjednosti Crne Gore, kroz regionalne projekte i kontakte u cilju stvaranja bezbjednog i sigurnog šireg prostora. Važan preduslov su bezbjednosne inicijative kroz koje se održavaju sastanci i stalni kontakti organa i službi zemalja regiona. Regionalni kontekst problema podrazumijeva saradnju na prvom mjestu policijskih organa, sa posebnim akcentom na granične službe, što se postiže integrisanim sistemom upravljanja granicom. S obzirom da se radi o krivičnim djelima koja sprovode organizovane kriminalne organizacije, čija je karakteristika dobra organizacija i priprema, važna je razmjena informacija između partnerskih službi zemalja regiona. Ovo je preduslov za preventivnu reakciju koja mora biti imperativ kako crnogorskih organa i službi, tako i organa i službi u nacionalnom sistemu bezbjednosti zemalja regiona. Najbolja ilustracija navedenog je otkrivanje i spriječavanje krijumčarenja narkotika. Ako je polazna tačka jedna država, a konačno odredište duga država regiona, organi i službe država treba da razmjenjuju informacije o licima koji šalju i prenose narkotike, vrsti narkotika, pravcima kretanja, saučesnicima i licima kojima se ta roba isporučuje. S obzirom da se radi o izvršenju krivičnog djela na organizovan način koji uključuje lica iz različitih država, potrebna je pravovremena i sinhronizovana akcija koja se

može izvesti jedino razmjenom informacija i međusobnom saradnjom.

Odgovor na međunarodnom planu podrazumijeva preventivne i reaktivne mjere organa i službi u nacionalnom sistemu bezbjednosti Crne Gore sprovedene kroz međunarodnu saradnju i partnerstvo. Crnogorski organi i službe daju doprinos uspostavljanju i održavanju svjetskog mira kroz učešće u misijama i saradnju sa međunarodnim organizacijama kroz razmjenu informacija i obrazovanje kadrova. Svaki element sistema nacionalne bezbjednosti Crne Gore, bilo da je riječ o ljudskim ili materijalnim resursima, mora biti interoperabilan. Ovo podrazumijeva spremnost i opremljenost za obavljanje zajedničkih zadataka sa elementima sistema nacionalne bezbjednosti drugih država i međunarodnih organizacija. Interoperabilnost se postiže adekvatnim obrazovanjem i obukom kadra, te modernizacijom materijalnih resursa. Aktivnim učešćem na međunarodnom planu Crna Gora ne pomaže samo stvaranju i održavanju svjetskog mira, već i reformiše nacionalni sistem bezbjednosti koji će biti spreman da u datom trenutku odgovori bezbjednosnim izazovima i prijetnjama.

Zaključak

Crnogorski sistem nacionalne bezbjednosti tokom svoje duge istorije mijenjao je oblike, karakteristike i stepen razvijenosti. U državnim tvorevinama u kojima je Crna Gora egzistirala kao dio jedinstvenog sistema nacionalne bezbjednosti, posebno u toku trajanja SFRJ, SRJ i SiCG, nije mogla punim kapacitetom razvijati organe i službe u sistemu bezbjednosti. Obnovom nezavisnosti 2006. godine Crna Gora kreće u stvaranje novog, sopstvenog sistema kroz reformu pravnog i institucionalnog okvira. Na ovaj način određen je strateški cilj Crne Gore, stvaranje i održavanje integrisanog, funkcionalnog i efikasnog sistema

nacionalne bezbjednosti. Na samom početku puta reformi država je postavila kao cilj uključivanje Crne Gore u evroatlantske integracije i time odredila i pravac kretanja razvoja nacionalnog sistema bezbjednosti. Danas je Crna Gora članica UN, NATO i OEBS, a u statusu je zemlje kandidata za članstvo u EU i nalazi se se u fazi pregovora. Na međunarodnom planu navedena članstva i procesi podrazumijevaju aktivnosti i odgovornost države. Tako je ona danas učesnica mnogih misija čijim učešćem daje doprinos uspostavljanju i očuvanju svjetskog mira. Pripadnici organa i službi nacionalnog sistema bezbjednosti danas aktivno učestvuju u misiji ISAF – Resolut support u Avganistanu, čiji je dio od 2010. godine, EU NAFOR ATALANTA nastale kao odgovor EU na rastući nivo piraterije i oružanih pljački na morskom prostoru tzv. „Roga Afrike“ i u Indijskom okeanu. Potom, EUTM Mali koju je Savjet EU 2014. godine formirao kao misiju Zajedničke bezbjednosne i odbrambene politke, kao podršku obuci i reorganizaciji vojnih snaga Malija. VCG učestvuje u misiji EU EUTM u R.Mali od maja 2014. godine, sa jednim logističkim oficijom, u misiji MINURSO Misija Ujedinjenih nacija za referendum u Zapadnoj Sahari (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara – MINURSO) koja je uspostavljena Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1991. godine.VCG učestvuje u Zapadnoj Sahari sa dva oficira. Naši pripadnici u ovoj misiji su angažovani u sastavu timova vojnih posmatrača UN, koji realizuju patrolu radi sagledavanja situacije i izvještavanja nadležnih tijela UN¹¹. Osim toga, Crna Gora je članica INTERPOL-a, a ostvaruje aktivnu saradnju sa EUROPOL-om i EUROJUST-om.

Shvatajući značaj regionalne bezbjednosti, posebno u kontekstu ratnih sukoba u skorijoj prošlosti, Crna Gora je član: Saradnje ministara odbrane Jugoistočne Evrope (SEDM) što je

¹¹ Ministarstvo odbrane Crne Gore – http://www.mod.gov.me/rubrike/Mirovne_misije

pokrenuto na predlog Sjedinjenih Američkih Država 1996. godine, sa namjerom jačanja saradnje zemalja JIE i SAD na planu odbrane. Osnovni cilj SEDM je intenziviranje razumijevanja i političko-vojne saradnje u JIE radi jačanja stabilnosti i bezbjednosti u regionu. Članica je Procesu saradnje u Jugoistočnoj Evropi (SEECP) koji pokrenut sa ciljem da se JIE transformiše u region stabilnosti, bezbjednosti i saradnje u skladu sa evropskim integracionim tokovima, a kroz unapređenje međusobnog dijaloga i saradnje na svim nivoima i u svim oblastima od zajedničkog interesa. Takođe, članica je i Regionalnog savjeta za saradnju (RCC) čijim formiranjem je započet proces definisanja novih prioriteta i uspostavljanja nove forme regionalne saradnje. Crna Gora je članica Centra za bezbjednosnu saradnju – RACVIAC čija je uloga jačanje dijaloga i saradnje kroz partnerstvo država članica i drugih međunarodnih subjekata radi doprinosa i podrške regionalnoj bezbjednosti i stabilnosti.¹²

Crna Gora sprovodi aktivno proces reformi nacionalnog sistema odbrane, čemu u velikoj mjeri doprinose aktivnosti organa i službi na međunarodnom i regionalnom nivou. Ima sadržajan pravni i institucionalni okvir. Međutim, konstantno nastajanje novih prijetnji i izazova po nacionalnu bezbjednost i jačanje već poznatih, državu moraju pokrenuti na još dublje i korijenitije reforme. Na prvom mjestu potrebno je donijeti novu Strategiju nacionalne bezbjednosti i Strategiju odbrane Crne Gore, s obzirom da postojeće ne korespondiraju sa aktuelnim stanjem globalnog i nacionalnog sistema bezbjednosti. Potrebno je raditi na formiranju posebnog zakona koji će se baviti pitanjem terorizma i na taj način odgovoriti ovom uvijek aktuelnom bezbjednosnom izazovu i riziku. Čitav set pravnih normi potrebno je kontinuirano usklađivati sa međunarodnim standardima i praksom. Organi i službe u sistemu nacionalne bezbjednosti Crne

¹² Ministratsvo odbrane Republike Srbije –
<http://www.mod.gov.rs/lat/4363/regionalne-inicijative-4363>

Gore moraju biti efikasniji i konkretniji u svom radu. To dalje znači da se moraju primjenjivati u radu zakonom predviđena rješenja, a preduzete mjere i radnje moraju biti profesionalne i učinkovite. Navedeni organi i službe moraju biti depolitizovani. Crna Gora ima manjak kvalitetnog kadra u organima i službama sistema nacionalne bezbjednosti. Ovo proizilazi iz manjka ustanova koje se bave obrazovanjem ovog kadra, pa je potrebno raditi na njihovom uspostavljanju, a razmišljati o stvaranju posebnog centra – Akademije za bezbjednost. Obrazovanje i obuka podrazumijevaju i aktivnu razmjenu i međunarodnu saradnju u cilju transfera znanja. Interesantno je da Crna Gora nema naučni časopis o bezbjednosti, a opseg literature je skroman. Sistem nacionalne bezbjednosti ne može funkcionisati bez materijalnih resursa. Njih treba da obezbijedi država. Crnogorski pripadnik sistema bezbjednosti mora biti na nivou obrazovanja, znanja i poznavanja vještina kao i bilo koji njegov kolega iz država sa kojima je Crna Gora partner u savezima. Potrebno je da crnogorski organi i službe u sistemu nacionalne bezbjednosti raspolazu istom tehnikom i tehnologijom kao i njihove kolege iz partnerskih država, jer je to osnov integracija i interoperabilnosti i pravovremene razmjene informacija. Reforme su dugotrajan i kontinuirani proces koji zahtijeva izdavanje znatnih finansijskih sredstava. Svi moramo biti svjesni da ulaganjem u razvoj nacionalnog sistema bezbjednosti, ulažemo u sigurnu i bezbjednosnu budućnost nas samih i generacija koje dolaze.

Crna Gora je po geografskom, istorijskom, kulturnom i geopolitičkom položaju dio Evrope i razvijenog svijeta. Ona je tačka na čvorištu puteva i izazova sa zapada i istoka. Ti izazovi mogu biti višestruki, a posebnu pažnju zaslužuju bezbjednosni. Crna Gora je mnogo puta u istoriji stala pred takve izazove, i danas nosi teret borbe sa njima i sa samom sobom. Nikada više ne smijemo dozvoliti da naša država bude dio bezbjednosnog

problema regiona i svijeta. Ne smijemo dozvoliti da taj teret skrene naš pogled ka sigurnoj i bezbjednoj budućnosti. Takvu budućnost treba da gradimo na temeljima saradnje, čuvajući sebe i svoje interese, a pomažući drugima. Svi zajedno moramo se truditi da globalna prizma kroz koju posmatramo Crnu Gora uvijek daje sliku države u kojoj će buduće generacije živjeti bezbjedno, sigurno i sa šansom za napredak i bolji život.

Literatura:

- D. Trifunović, G. Stojanković, M. Vračar, *Terorizam i vehabizam*, Izdavačko preduzeće FILIP VIŠNJIĆ, Beograd 2011.
- I. Mašulović, *Sistem nacionalne bezbjednosti Crne Gore*, Fakultet humanističkih studija, Podgorica
- I. Mašulović, A. Savić, D. Crnčec, *Evroatlanske integracije sistema bezbjednosti*, Fakultet Humanističkih studija Donja Gorica, Podgorica 2010.
- R. Masleša, *Teorije i sistemi sigurnosti*, Magistrat, Sarajevo, 2001.
- R. Vukadinović, *Međunarodni odnosi od Hladnog rata do globalnog poretka*, CID Podgorica, Podgorica 2009.
- S. Tatalović, A. Grizold, V. Cvrtila, *Suvremene sigurnosne politike*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb 2008.
- Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost (*Službeni list Crne Gore*, br. 08/15)
- Strategija nacionalne bezbjednosti, (*Službeni list Crne Gore*, br. 75/08)

-
- Strategija odbrane Crne Gore, (*Službeni list Crne Gore*, br. 79/08)
 - Ministratsvo odbrane Crne Gore – http://www.mod.gov.me/rubrike/Mirovne_misije
 - Ministratsvo odbrane Republike Srbije – <http://www.mod.gov.rs/lat/4363/regionalne-inicijative-4363>