

„NOVA STRATEGIJA NACIONALNE BEZBEDNOSTI I STRATEGIJA ODBRANE – KLJUČNE PROMENE I NJIHOVE POSLEDICE“

Zaključci sa stručne rasprave

održane 8. maja 2018. godine u Beogradu

Na stručnoj raspravi koju je organizovao Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) učestvovali su predstavnici organizacija civilnog društva i akademske zajednice koji se bave različitim aspektima nacionalne bezbednosti, te predstavnici nezavisnih državnih institucija. BCBP je primio i komentare dostavljene u pisanoj formi. Ministarstvo odbrane se nije odazvalo na upućeni poziv za učešće.

a) Zaključci o sadržini nacrtu Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane

Nakon analize nacrtu Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane, koje je Ministarstvo odbrane objavilo na svojoj internet stranici i otvorilo o njima javnu raspravu u periodu od 20. aprila do 15. maja, učesnici su došli do sledećih zaključaka:

1) OPŠTI ZAKLJUČCI

U odnosu na važeću Strategiju nacionalne bezbednosti iz 2009., sadržaj nacrtu nove strategije je uprošćen, ali i dalje obiluje nepotrebnim ponavljanjima, te je neophodno da se tekst dodatno prečisti. Pozitivne novine su u definisanju osnovnih pojmova, poput nacionalne bezbednosti, kao i u unošenju posebnog odeljka o sprovođenju strategije.

Ostalo je nejasno zašto je bezbednosno okruženje preimenovano u strategijsko okruženje, kao i zašto je u strukturi ove celine izostala podela na globalni, regionalni i nacionalni nivo. S obzirom da pojedini nacionalni interesi deluju kao međusobno isključivi, izražene su sumnje u logičku koherentnost nacrtu Strategije nacionalne bezbednosti, što će posledično otežati njeno sprovođenje. Takođe, ocenjeno je da obema strategijama nedostaje vizija i pravac akcije, te da uglavnom popisuju postojeću praksu.

Na raspravi je bilo reči i o položaju Strategije nacionalne bezbednosti u sistemu strateških akata Republike Srbije. Istaknuto je kako je potrebno usvojiti i strategiju spoljne politike, ali nije bilo saglasnosti oko toga da li ona treba da bude podređena ili nadređena strategiji nacionalne bezbednosti. Kao potencijalni nadređeni akt pomenuta je strategija društvenog razvoja, odnosno nacionalna strategija.

2) BEZBEDNOSNI IZAZOVI, RIZICI I PRETNJE

Utisak je da dominira državocentrični pristup u definisanju izazova rizika i pretnji. Iako je nacionalna bezbednost, prema definiciji iz nacrtu, delom i subjektivni osećaj bezbednosti građana Srbije, nema naznaka da je kvalifikacija bezbednosnih rizika, izazova i pretnji zasnovana na reprezentativnom istraživanju stavova i percepcija građana. Takođe, iako se

govori o rizicima, izazovima i pretnjama, one nisu tako klasifikovane u tekstu. Kritika je izražena i u pogledu nedostatka hijerarhije pretnji, kao i kauzalne veze između pretnji i odgovora na njih.

Kompleks problema u vezi sa Kosovom i Metohijom diktira sadržaj čitave Strategije nacionalne bezbednosti. Nacrt propušta da prepozna neuspele države kao strukturni rizik u regionu. Navedeni izazovi, rizici i pretnje ne opravdavaju u dovoljnoj meri odgovor Srbije u vidu uvođenja i primene koncepta totalne odbrane. U nacrtima obe strategije nije razrađeno šta ovaj koncept zapravo podrazumeva, te kakve koristi i posledice ima po državu, društvo i građane.

3) SPOLJNOPOLITIČKA I BEZBEDNOSNOPOLITIČKA ORIJENTACIJA SRBIJE

Novina u odnosu na važeće Strategiju nacionalne bezbednosti i Strategiju odbrane je izričito određenje Srbije kao vojno neutralne države. Važno je da se ovakvo strateško opredeljenje unese i u druga strategijska i normativna akta, kao i u plan budžeta za Vojsku Srbije, radi čega je neophodno da se uradi i analiza troškova koji iz ovog opredeljenja proizlaze. Takođe, potrebno je razraditi šta proklamovani koncept vojne neutralnosti znači, pošto sudeći po predloženom nacrtu, reč je pre o vojnom nesvrstavanju.

Evropske integracije i članstvo u Evropskoj uniji definisani su u Strategiji nacionalne bezbednosti kao jedan od šest nacionalnih interesa Srbije. Strategije su načelno usklađene sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU i sa njenom Globalnom strategijom iz 2016, što je ocenjeno kao najsvetlija tačka u oba nacrtu. Međutim, u nekim oblastima je neopravdano izostavljena referenca na evropske integracije (npr. energetika i sajber bezbednost), dok je negde prenatravana, a u tekstu se mogu pronaći i evroskeptični delovi. Takođe, nije jasno zašto je koncept otpornosti, koji dominira Globalnom strategijom EU, izostao u objavljenom nacrtu.

4) NOVA ARHITEKTURA SISTEMA BEZBEDNOSTI

Izražena je zabrinutost u vezi sa nekoliko izmena u arhitekturi sistema nacionalne bezbednosti koja je predložena u nacrtu Strategije nacionalne bezbednosti. Značaj ovih izmena je tim veći jer ovaj sistem nije nigde drugde definisan, niti je zakonski uređen na jedinstven način. Prvo, u odnosu na važeću Strategiju iz 2009. godine, nacrt zanemaruje ulogu demokratske civilne kontrole nad sistemom nacionalne bezbednosti i unutar njega. Pominje se samo demokratska kontrola, a pravosuđe i nezavisne državne institucije su isključene iz sistema. To je posledica podele sistema na upravljački i izvršni deo, dok se drugi delovi i funkcije, poput kontrolne, zanemaruju. Drugo, primetno je ojačana uloga predsednika Republike, a nije obrazloženo zašto je sada njemu povereno usmeravanje čitavog sistema nacionalne bezbednosti, što je po važećoj Strategiji zadatak Vlade. Treće, Savet za nacionalnu bezbednost je smešten u upravljački deo sistema, iako po svom statusu i nadležnostima ne može biti u ravni sa Vladom, Narodnom skupštinom i predsednikom Republike. Savet obezbeđuje forum u kome se vrši koordinacija svih delova sistema. Četvrto, iako je pohvalno što su načela funkcionisanja sistema nacionalne bezbednosti precizirana, nije opravdan niti dopustiv izostanak načela profesionalnosti, nepristrasnosti i političke neutralnosti, pobrojanih

u važećoj Strategiji. Odeljak nacрта Strategije nacionalne bezbednosti koji se bavi sistemom nacionalne bezbednosti u celini je ocenjen kao vrlo diskutabilan.

b) Primedbe na proces

Među učesnicima postoji konsenzus u vezi sa nedostacima dosadašnjeg procesa izrade nacрта obe strategije i javne rasprave o njima. Ovo je utoliko ozbiljniji problem kada je reč o Strategiji nacionalne bezbednosti, s obzirom na njen sveobuhvatni pristup bezbednosti. Proces izrade oba nacрта trajao je oko godinu i po dana, a zainteresovani građani, eksperti i organizacije civilnog društva nisu bili o njegovom toku ni informisani, ni konsultovani. Predviđeni rok za javnu raspravu o dotad sasvim nepoznatom sadržaju nacрта nije dovoljan za adekvatno uključivanje svih zainteresovanih strana. Kao primeri dobre prakse istaknuti su usvajanje najviših strateških akata u Nemačkoj i EU, kojima je prethodila inkluzivna i iscrpna strateška refleksija.

c) Preporuke

- Prečistiti tekst Strategije nacionalne bezbednosti kako bi se izbegla nepotrebna ponavljanja.
- Odeljak „Strategijsko okruženje“ preimenovati u „Bezbednosno okruženje“ i podeliti ga u tri celine – globalni, regionalni i nacionalni nivo.
- Obrazložiti metodologiju kojom su izvedeni predočeni izazovi, rizici i pretnje, jasno ih stepenovati i klasifikovati u skladu sa korišćenom terminologijom – šta su izazovi, šta rizici, a šta pretnje.
- Obrazložiti šta podrazumeva koncept totalne odbrane i čime se opravdava njegovo uvođenje.
- Precizirati značenje proklamovane vojne neutralnosti i obrazložiti ovo opredeljenje.
- Uneti kontrolnu funkciju u sistem nacionalne bezbednosti, izričito ga podvrgnuti demokratskoj civilnoj kontroli u načelu i pojedinostima.
- Obrazložiti uvećanje uloge predsednika Republike u sistemu nacionalne bezbednosti.
- Savetu za nacionalnu bezbednost dodeliti ulogu koordinatora sistema nacionalne bezbednosti, a ne jednog od upravljača sistemom.
- Vratiti načela profesionalnosti, nepristrasnosti i političke neutralnosti među načela funkcionisanja sistema nacionalne bezbednosti.
- Produžiti rok za javnu raspravu o nacrtima Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane.

Organizovanjem stručne rasprave o nacrtima Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane BCBP želi da doprinese kvalitetu javne rasprave o krovnim strategijskim dokumentima Republike Srbije, koji se tiču svih građana. Podsećamo ovim putem na značaj omogućavanja svim zainteresovanim stranama da se uključe u ovaj proces kako bi se postigao neophodan društveni konsenzus o sadržaju predmetnih dokumenata.