

Izvještaj o aktivnostima Međuresorske komisije za reviziju strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih akata kojima su uređena pitanja od značaja za nacionalnu bezbjednost

Uvod

Odlukom Vlade Crne Gore formirana je Međuresorska komisija za reviziju strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih akata (Komisija) kojima su uređena pitanja od značaja za nacionalnu bezbjednost ("Službeni list CG", br. 042/25).

U cilju operacionalizacije rada, Komisija je formirala Operativni tim koji je realizovao aktivnosti na planu analize relevantnih dokumenata i detektovanja nedostatnosti, a u skladu sa datim smjernicama i Planom rada.

Na liniji zadataka definisanih Odlukom o obrazovanju, u periodu od jula do decembra 2025. godine, Komisija je održala pet sastanaka i do sada je urađena analiza postojeće Strategije nacionalne bezbjednosti Crne Gore, koja je bila u fokusu rada, izrađen nacrt bezbjednosnog okvira (globalni i regionalni kontekst), nacrt bezbjednosnih prijetnji, rizika i izazova, kao i analiza zakonskog okvira u oblasti bezbjednosti, uz identifikaciju nedostataka institucionalnih kapaciteta i praksi.

1. Ključni nalazi analize strateških dokumenata (s akcentom na Strategiju nacionalne bezbjednosti Crne Gore)

Aktuelna Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore, donijeta je 2018. godine, sa Akcionim planom do 2020. godine. Izrađena je u skladu sa tadašnjim bezbjednosnim okruženjem, a uvažila je i novu realnost – članstvo Crne Gore u NATO. Obzirom na značajne društvene i bezbjednosne promjene u međuvremenu, poput pandemije COVID-19, migracionih kriza, novih i/ili starih ratnih žarišta, novih oblika ratovanja (hibridno, vještačka inteligencija, remetilačke tehnologije, (dez)informacije...), nametnula se potreba detaljne analize s ciljem da se utvrdi da li je potrebno pristupiti reviziji ili donošenju nove Strategije nacionalne bezbjednosti Crne Gore.

Međuresorska komisija zaključuje da definisani nacionalni bezbjednosni interesi i ciljevi u najvećoj mjeri i dalje oslikavaju crnogorske unutrašnje i vanjskopolitičke prioritete, a njihova eventualno nova artikulacija neće uticati na proklamovane ciljeve u smislu evropske integracije Crne Gore. S tim u vezi, Komisija smatra da Strategija, kao krovni strateški dokument kojim se utvrđuje bezbjednosna politika Crne Gore, treba da definiše nacionalne bezbjednosne interese na strateškom nivou koji će osigurati očuvanje najviših ustavnih vrijednosti.

Identifikovani su osnovni principi odgovora na Strategijom definisane bezbjednosne izazove, rizike i prijetnje, kao i instrumenti i mehanizmi za ostvarivanje i zaštitu nacionalnih interesa. Iako su bezbjednosni izazovi, rizici i prijetnje u velikoj većini i dalje aktuelni, potrebno je izvršiti njihovo usklađivanje, uzimajući u obzir nove bezbjednosne okolnosti, kao i savremene rizike i prijetnje, koji mogu predstavljati realnu opasnost po Crnu Goru, region i/ili Alijansu.

Takođe, Komisija smatra da Strategija svakako treba da uvaži nove realnosti globalnog poretka, uzimajući u obzir novi NATO Strateški koncept (2022), EU Strateški kompas

(2022) i Evropsku strategiju za Uniju pripremljenosti (2025). Kao buduća članica EU, Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore mora da reflektuje i smjernice zvanične bezbjednosne politike Evropske unije.

Komisija je u svom dosadašnjem radu identifikovala i određene nedostatke u sistemu nacionalne bezbjednosti, a za koje će dokument dati smjernice za njihov dalji razvoj. Ovo se prije svega odnosi na: a) neophodno definisanje termina „krize“ i razvoj nacionalnog sistema upravljanja krizama; b) usklađivanje i dalje jačanje civilne spremnosti i sveukupne otpornosti društva i države u odgovoru na potencijalne krize, a koje će obuhvatiti i oblast podrške zemlje domaćina (host nation support), sajber odbranu, otpornost kritične infrastrukture, i c) uspostavljanje i razvoj efikasnog sistema strateškog komuniciranja.

Kao najznačajniji izazov, u narednom periodu, Komisija je identifikovala potrebu institucionalizovanja nacionalnog sistema upravljanja krizama, a u skladu sa NATO i EU politikama i principima djelovanja. Iako ovo pitanje trenutno izlazi iz okvira njenog mandata, Komisija je spremna da tokom izrade Strategije predloži Vladi mogući konceptualni model uspostavljanja jedinstvenog nacionalnog sistema upravljanja krizama, što bi se svakako moralo dodatno razraditi kroz formiranje ekspertske radne grupe. Ovaj predlog modela bi svakako iziskivao nova zakonska rješenja (potencijalno Zakon o Vladi i Zakon o upravljanju krizama) ili pak izmjene Ustava, o čemu bi se morala povesti adekvatna stručna rasprava na najvišim nivoima odlučivanja.

Iz svega navedenog, Komisija zaključuje da Strategija nacionalne bezbjednosti treba:

- a) biti usklađena sa novim strateškim dokumentima NATO i EU;
- b) precizno definisati nacionalne bezbjednosne interese i ciljeve;
- c) prepoznati savremene bezbjednosne prijetnje, rizike i izazove;
- d) odgovoriti na identifikovane nedostatke (sistem upravljanja krizama, otpornost države i društva, strateško komuniciranje) i
- e) biti održiva u smislu osiguranja potrebnih resursa za njenu implementaciju.

2. Identifikacija uočenih neusaglašenosti, preklapanja i nedostataka zakonskog okvira

U skladu sa dodijeljenim mandatom, Komisija konstantno vrši uvid u zakonski okvir u ovoj oblasti i u tom procesu identifikovala je određene nedostatke i neusaglašenosti normativno-pravnog uređenja nacionalnog sistema bezbjednosti.

Pored već navedenog nedostatka zaokruženog sistema upravljanja krizama, a čije će ustanovljavanje moguće inicirati značajne izmjene normativno-pravnog okvira koji tretira oblast bezbjednosti i odbrane (potencijalno i Ustava) identifikovane su i određene manjkavosti koje se odnose na identifikaciju kritične infrastrukture, učešće u međunarodnim misijama, operacijama i aktivnostima, vršenje vojno-obavještajnih i bezbjednosnih poslova, uvoz, izvoz i tranzit naoružanja i vojne opreme, privlačenje i zadržavanje kadra u sistemu bezbjednosti.

Pored toga, Komisija je sačinila i Listu ključnih dokumenata iz oblasti bezbjednosti, sa procjenom koja od tih dokumenata će biti potrebno usaglašavati sa Strategijom nacionalne bezbjednosti, kao krovnim strateškim dokumentom.

3. Identifikacija nedostataka institucionalnih kapaciteta i praksi

Analizirajući postojeći zakonski okvir kojim se reguliše bezbjednosni sistem Crne Gore, Komisija je konstatovala da su institucionalni kapaciteti i prakse u najvećoj mjeri usaglašeni na nacionalnom nivou i u neprekidnom procesu harmonizacije sa zahtjevima u okviru Alijanse i EU. I pored toga, identifikovani su određeni nedostaci ili neusaglašenosti, a koji će kroz proces dalje revizije i inoviranja strateških dokumenata i normativno-pravnog okvira biti otklonjeni.

Najznačajniji identifikovani nedostaci odnose se na:

- definisanje subjekata kritične infrastrukture u sistemu odbrane, kao i nedovoljna koordinacija između MUP, MO, OBD, ANB, MJU, Agencije za sajber bezbjednost, Uprave za državnu imovinu itd.
- objekti koji su van upotrebe ili definisani kao neperspektivni u postojećem Dugoročnom planu razvoja odbrane nisu valorizovani za potrebe nacionalne ili kolektivne bezbjednosti,
- već pomenuto definisanje jedinstvenog nacionalnog sistema upravljanja krizama,
- stvaranje uslova za propisivanje posebnih zvanja zaposlenih u bezbjednosnom sektoru, čime bi se adekvatnije vrednovao njihov rad i dodatno osnažile mjere na privlačenju i zadržavanju kvalitetnih kadrova unutar sistema, u uslovima prestižne trke na tržištu rada,
- stvaranje uslova za aktivno učešće u međunarodnim misijama, operacijama i drugim aktivnostima u inostranstvu širem spektru zaposlenih u državnom aparatu i van njega (naročito kritičnih zanimanja i specijalnosti), a u cilju efikasnijeg funkcionisanja cjelokupnog bezbjednosnog sistema,
- druge aktivnosti na unapređenju koordinacije između različitih elemenata sistema bezbjednosti u raznim aspektima njegovog funkcionisanja.

Kako bi se unaprijedio normativno-pravni okvir, čime bi se u značajnoj mjeri otklonili identifikovani nedostaci institucionalnih kapaciteta i praksi, Komisija predlaže da se odgovarajuće aktivnosti (izmjene zakona, usklađivanje strategija i drugih dokumenata) planiraju Akcionim planom za implementaciju Strategije nacionalne bezbjednosti, koji će biti njen sastavni dio.