



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

ЦЕНТР РАЗУМКОВА



RAZUMKOV CENTRE



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

за результатами
Другої міжнародної конференції
“Урядування в секторі безпеки:
роль демократичних інститутів і кращі
міжнародні практики”
16-17 березня 2016р., Київ

KEY ISSUES AND POLICY RECOMMENDATIONS

by the Second
International Conference
“Security Sector Governance:
The Role of Democratic Institutions
& International Best Practices”
16-17 March 2016, Kyiv





DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

за результатами
Другої міжнародної конференції
**“Урядування в секторі безпеки:
роль демократичних інститутів і кращі міжнародні практики”**

16-17 березня 2016р., Київ

Редактори: Філіп Флурі, Олексій Мельник
Літературні редактори:
Алла Чернова, Максим Бугрій, Річард Штайн, Назлі Єлдрім
Коректор: Ганна Пашкова
Дизайн і макет: Тетяна Овсяник, Олександр Шаптала

У цьому виданні опубліковані основні висновки та політичні рекомендації за результатами Другої міжнародної конференції “Урядування в секторі безпеки: роль демократичних інститутів і кращі міжнародні практики”.

Конференція була присвячена подальшому обговоренню та деталізації висновків і рекомендацій, напрацьованих за результатами попереднього заходу, з акцентом на ролі демократичних інститутів і впровадженні кращих міжнародних практик у забезпеченні належного урядування сектору безпеки.

Оцінки, висновки і пропозиції, висловлені учасниками Конференції, не обов’язково збігаються з офіційними позиціями Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Центру Разумкова та Уряду Королівства Нідерландів.

Публікація здійснена в рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України”, що реалізується DCAF спільно з Центром Разумкова та за фінансової підтримки Королівства Нідерландів.

“УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: РОЛЬ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ І КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ”

Друга конференція, 16-17 березня 2016р., Київ

Основні висновки та політичні рекомендації¹

I. КОНТЕКСТ

Проект “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України” реалізується DCAF та Центром Разумкова за фінансового сприяння Міністерства закордонних справ Нідерландів. Мета проекту – надати знання та інструменти, необхідні для вирішення поточних питань урядування в секторі безпеки України, підвищити обізнаність з міжнародними та європейськими кращими практиками та надати платформу для обговорення питань управління та нагляду за сектором безпеки в Україні. Проект реалізовувався через серію конференцій із залученням широкого кола учасників.

Перша конференція у рамках проекту відбулася 21-22 січня 2016р. Більше 80 учасників – представники міністерств, Парламенту, оборонних, правоохоронних і безпекових відомств, а також громадянського суспільства, ЗМІ та міжнародних організацій – обговорили перебіг реформ, намагаючись визначити головні виклики та пріоритети для урядування та нагляду за сектором безпеки в Україні та виробити попередні політичні рекомендації. Головними темами обговорення були координація реформ у різних галузях сектору безпеки, виклики для парламентського нагляду за сектором безпеки та розвідки, питання прозорості та професійності, а також нагальних потреб і пріоритетів реформування Збройних Сил, Національної поліції та СБУ.



¹ Основні висновки та політичні рекомендації підготовлені за результатами виступів і дискусій учасників. Деякі з них є суперечливими не лише стосовно положень офіційних документів, але й між собою. Водночас, автори публікації вважають за необхідне максимально представити їх у цьому виданні з метою об'єктивної ілюстрації характеру дискусій, наявності в експертному дискурсі іноді полярних пропозицій, які можуть не відповідати загальноприйнятним підходам сьогодні, але мають шанси, за певних умов, знайти своє відображення в офіційній політиці в майбутньому.

Грунтуючись на основних висновках і рекомендаціях Першої конференції, Друга конференція мала за мету подальше обговорення нагальних викликів, що стоять перед інститутами сектору безпеки в Україні, а також ролі незалежних демократичних установ у нагляді за сектором безпеки. Для цього на конференції були розглянуті чотири теми:

- Оборонні, правоохоронні, розвідувальні інституції та урядування в секторі безпеки;
- Роль Парламенту та Уповноваженого з прав людини в урядуванні в секторі безпеки;
- Громадянське суспільство, медіа та урядування в секторі безпеки;
- Питання гендерної рівності, прав людини та урядування в секторі безпеки.

У роботі Конференції взяли участь 72 учасники – представники урядових інституцій, сектору безпеки, міжнародних організацій, посольств, громадянського суспільства, ЗМІ, вітчизняні та міжнародні експерти. У цьому звіті стисло викладені основні питання обговорення, а також відповідні політичні рекомендації, запропоновані доповідачами та учасниками під час сесій і тематичних робочих груп.

II. ОСНОВНІ ПИТАННЯ

У цьому розділі обговорені питання, розбиті за темами сесій Конференції. У кожному пункті узагальнені головні моменти, на яких наголошували доповідачі та учасники дискусій.

1. Оборонні, правоохоронні, розвідувальні інституції та урядування в секторі безпеки

Збройні Сили

- У зв'язку з триваючим збройним конфліктом Міністерство оборони України використовувало різні форми залучення громадян до служби у Збройних Силах “в особливий період”. Коли різні шляхи мобілізації не задовольняли потреби Збройних Сил України, Міністерство оборони відмовилося звільняти військовослужбовців, чий термін контракту збіг, тоді як Генеральний штаб в односторонньому порядку подовжував контракти проти волі військовослужбовців. Це становить серйозне порушення прав військовослужбовців і створило проблемну практику, коли військовослужбовці залишали службу без дозволу, не маючи можливості використати інші засоби захисту своїх прав. Секретаріат Уповноваженого з прав людини взявся за цю справу, листування з МО триває.

Державна прикордонна служба

- До 2014р. Україна майже завершила реформи з демілітаризації прикордонної служби, в т.ч. через міжнародний тиск у контексті запровадження євроатлантичних стандартів. Неготовність та відсутність дієвої реакції України під час нинішнього конфлікту показали, наскільки демілітаризація охорони кордону

зашкодила безпеці та обороні країни. Це приклад того, як можна нашкодити, коли міжнародні стандарти та кращі практики застосовують без урахування специфічних умов країни, у якій їх впроваджують.

Національна поліція

- Останнім часом поліцейські скаржаться на погане ставлення з боку керівництва та незадовільні умови праці, включаючи тривалі ненормовані години праці без належної компенсації.
- Розслідування злочинів, скоєних правоохоронцями, раніше здійснювала прокуратура. Однак цей обов'язок передають до Державного бюро розслідувань, тому зараз важко встановити, під чию юрисдикцію ця задача зрештою підпадає.
- Розслідування внутрішніх дисциплінарних правопорушень залишилося в компетенції Департаменту внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ. Але, оскільки структуру МВС розширили, додавши ще п'ять органів виконавчої влади, викликає сумнів здатність Департаменту внутрішньої безпеки розслідувати дисциплінарні скарги в усіх п'яти відомствах, за які він тепер відповідає.
- Курс навчання Національної поліції дуже мілітаризований і має кілька зайвих елементів. Наприклад:
 - фізична та вогнева підготовка співробітників поліції передбачає однакову кількість часу, хоча у процесі служби поліцейські застосовують для примусу фізичну силу значно частіше, ніж летальну зброю. Вогнева підготовка ще не повністю відповідає міжнародним стандартам для цивільної поліції. Так, службовців учать влучати в серце або голову цілі, а не в інші частини тіла, наприклад, у торс чи ноги. Такий підхід зі стрільбою на враження є неприйнятним для сучасної поліції;
 - програми фізичної підготовки містять зайві елементи, зокрема, вимога до працівника поліції пробігти 5-км лижний крос, хоча в поліцейських відділках немає лиж та іншого необхідного спорядження. Крім того, на виконання непотрібних вимог витрачаються дефіцитні ресурси.

Служба безпеки України

- Військовий статус персоналу – одне з головних питань, яке потребує вирішення під час реформування СБУ. Зараз закон не дозволяє наймати цивільний персонал. Це призводить до ситуацій, коли СБУ наймає цивільного спеціаліста (наприклад, перекладача стратегічно важливої мови) і негайно зараховує його на військову службу з присвоєнням відповідного військового звання. Це робиться не лише через те, що Закон не дозволяє чинити інакше, але й тому, що Уряд не забезпечує достатнього соціального та правового захисту цивільному персоналу².

² Учасники мали різні погляди на демілітаризацію СБУ. Хоча більшість доповідачів погодились з рекомендацією демілітаризації, один з учасників заявив, що Україна захопилася демілітаризацією служб безпеки, і що зараз не кращий час для реформ, не лише через триваючий конфлікт, але й насамперед через те, що СБУ не має фінансових ресурсів і тому не може запропонувати конкурентні зарплати цивільним фахівцям.

- Громадські ради при міністерствах і відомствах – ефективний спосіб забезпечити певну форму цивільного нагляду. Нинішній склад Громадської ради при СБУ викликає певні питання стосовно її прозорості та ефективності. СБУ не надає жодної інформації про членів ради, крім їх імен, але п'ять її членів уже відомі своїми тісними зв'язками з СБУ. Тому виникає питання, наскільки ефективно громадські ради здатні здійснювати незалежний цивільний нагляд.

2. Роль Парламенту та Уповноваженого з прав людини в урядуванні в секторі безпеки

Верховна Рада

- Загалом парламентський нагляд за сектором безпеки в Україні є дуже слабким. Ще 5-6 років тому Міністр оборони на дозволяв собі ігнорувати запрошення Комітету з питань національної безпеки і оборони. Конституція, закони і регламент Парламенту з тих пір не змінилися, але ставлення депутатів та загальна непрофесійність призвели до послаблення парламентського нагляду.
- Регламентом Парламенту часто навмисно нехтують чи маніпулюють у роботі комітетів та пленарних засідань, що, своєю чергою, підриває легітимність та авторитет Верховної Ради.
- Позитивною подією для парламентського нагляду є створення Міжнародної експертної групи з питань реформування оборонного сектору при Верховній Раді. Головним завданням Групи буде здійснення незалежної оцінки законодавства в секторі безпеки України з точки зору його відповідності міжнародним стандартам і кращим практикам, а також ефективності його виконання в українських умовах. Уже досягнуто домовленості про створення постійного секретаріату для координації діяльності Міжнародної експертної групи.
- Збалансування потреб доступу до інформації та протидії розголошенню закритої інформації залишається важливою проблемою парламентського нагляду за сектором безпеки. Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” прямо не згадує про доступ до “закритої” чи “секретної” інформації. Згідно з Законом, кожен депутат має доступ до всіх видів інформації; водночас, у реальності депутати фактично не мають доступу до важливої інформації, оскільки безпекові відомства не довіряють цю інформацію депутатам. Крім того, зараз немає дієвих засобів чи механізмів запобігти витоку інформації.
- На цей час повноваження нагляду за СБУ розділені між різними установами, включаючи Комітет з питань національної безпеки і оборони, інститут Омбудсмана (Уповноваженого з прав людини) та Рахункову палату. Контроль Комітету з питань національної безпеки і оборони над СБУ не ефективний, в т.ч. через брак професійних знань про діяльність спеціальних служб.

Інститут Омбудсмена (Уповноваженого Верховної Ради з прав людини)

- Громадськість і військовослужбовці недостатньо обізнані, коли і як вони можуть звертатися до Омбудсмена для відновлення порушених прав. Водночас, багато скарг подають колишні міліціонери, які заявляють про позбавлення їх законних пільг після ухвалення нового Закону про Національну поліцію.
- У березні 2016р. інститут Омбудсмена створив спеціальний відділ для вирішення питань з порушених прав військовослужбовців. Відділ підтримує зв'язки з Міністерством оборони та прокуратурою, включаючи головного військового прокурора та гарнізонних прокурорів, з питань порушення основних прав людини та заходів з відновлення й захисту порушених прав.
- Інститут Омбудсмена планує розширити свої регіональні представництва для кращого охоплення суспільства.

3. Громадянське суспільство, медіа та урядування в секторі безпеки

Громадянське суспільство

- Хоча волонтерський рух дуже допоміг оборонному сектору та обороні України в цілому, чим здобув повагу та пошану людей, останнім часом почали з'являтися псевдогромадські організації, які нібито є виразником інтересів добровольців та інших груп. Це зашкодило і волонтерському руху, і довірі до громадянського суспільства в цілому.
- Міністр внутрішніх справ А.Аваков підтримав ініціативу створення Експертного комітету з реформування МВС, який мав розробити концепцію реформ до листопада 2014р. Організації громадянського суспільства, запрошені до участі в Комітеті та до розробки концепції, наразилися на потужний спротив (зокрема, у вигляді відхилення більшості пропозицій) з боку старого апарату МВС.
- Громадянське суспільство також запросили до участі в процесі розробки проекту закону про Національну поліцію. Вище керівництво Національної поліції залучало громадянське суспільство на ранніх етапах розробки закону, при цьому НУО запропонували сотні пропозицій та поправок. Однак, практично жодна з цих поправок до законопроекту не була схвалена Парламентом. Це виглядає як позірна спроба виконавчої влади та Парламенту долучити НУО, тоді як їх реальну участь ігнорують.

ЗМІ

- У нинішній ситуації журналістика в Україні залишається недосконалою. З одного боку, є дійсно численні випадки, коли журналісти, виступаючи по телебаченню, розкривають оперативну інформацію, яка може вплинути на перебіг бойових дій. З іншого боку, журналістам дедалі частіше не дають виконувати їх роботу, і важко оцінити, наскільки ці перешкоди виправдані міркуваннями національної безпеки.

- Інша важлива проблема ЗМІ полягає в низькому професіональному рівні журналістів. Якість репортажів часто є низькою, інформація не перевіряється, а іноді вітчизняні ЗМІ копіюють і подають українському суспільству повідомлення російських джерел, що містять брехливу інформацію чи пропаганду.
- Останнім часом з'явився ряд вражаючих ініціатив протидії пропаганді та фейковим новинам. Прикладом такої діяльності є платформа “*Stop Fake*”. Хоча цей напрям роботи має великий потенціал, держава не дуже активно заохочує такі ініціативи.
- Представництва міжнародних і регіональних організацій виконують важливу роботу в Україні, однак їх фактично немає у ЗМІ. Суспільство недостатньо поінформоване про їх внесок у процес реформ в Україні.

4. Питання гендерної рівності, прав людини та урядування в секторі безпеки

- План реформ Національної поліції не охоплює окремих аспектів гендерної рівності. Ще у 2010р. була розроблена Концепція гендерного розвитку органів внутрішніх справ. Але наступні уряди забули про неї і не виконували її.
- Риторика керівництва нової поліції демонструє нерозуміння гендерних питань. Це відображається і в повідомленнях ЗМІ. Особливо бентежать гендерні стереотипи жінок-патрульних. Для демонстрації відмінності жінок-поліцейських від жінок-міліціонерів використовується принизливий і сексистський аргумент зовнішньої привабливості. Такі прийоми формують ставлення до жінки-поліцейського як до красивої ляльки, а не як до колеги, яка працює поруч, виконуючи однаковий обсяг службового навантаження.
- Жінки-поліцейські, які перебувають у відпустці для догляду за дитиною, стикаються з дискримінацією та незаконними рішеннями. Хоча українське законодавство дозволяє жінці перебувати у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, проте траплялися непоодинокі випадки, коли жінок достроково викликали на службу, погрожуючи звільненням у разі відмови. Омбудсмен отримав багато скарг від жінок-поліцейських, і такі випадки зараз розглядаються.
- Жінки у Збройних Силах стикаються з рядом серйозних проблем. Нерідко ті, хто воює на передовій, знаходяться поза законом. Є перелік посад – т.зв. “військових облікових спеціальностей” – на які не можна призначати жінок. Це призводить до ситуацій, коли жінки-снайпери в армії рахуються кухарями чи прибиральницями. Крім цих юридичних бар'єрів, жінки стикаються з образами та дискримінацією з боку керівників і колег, які вважають, що “жінкам в армії не місце”, або відмовляються надати їм рівні можливості для кар'єрного росту та підвищення кваліфікації.

III. ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

З огляду на основні питання та виявлені виклики, доповідачі та учасники під час конференції дали ряд політичних рекомендацій. Наведені нижче рекомендації відображають тематичну структуру попереднього розділу.

1. Оборонні, правоохоронні, розвідувальні інституції та урядування в секторі безпеки

Збройні Сили

- Секретаріат Уповноваженого з прав людини має активно розслідувати випадки одностороннього подовження контрактів “особливого періоду” і закликати прокурора притягнути відповідальних за порушення цих прав до суду.
- У перспективі військовослужбовців слід навчати їх основним соціально-економічним правам, а також механізмам і шляхам їх дієвого відновлення.

Державна прикордонна служба

- Хоч як важливо запровадити євроатлантичні принципи у сфері безпеки і оборони, слід враховувати унікальну ситуацію та обставини країни, пропонуючи та реалізуючи кращі міжнародні практики. Демілітаризація ДПСУ має бути кінцевою метою реформи в майбутньому, але зараз не слід повністю демілітаризувати всі кордони та служби.

Національна поліція

- Міністерству внутрішніх справ слід переглянути механізми та процедури розслідування внутрішніх дисциплінарних правопорушень. Треба або в кожному з п'яти виконавчих відомств, підпорядкованих МВС, створювати власні підрозділи для внутрішніх розслідувань, або суттєво збільшити розмір і можливості відповідного департаменту внутрішньої безпеки у структурі МВС.
- Національній поліції слід переглянути навчальні програми, привівши їх у відповідність до міжнародних та європейських стандартів поліцейської діяльності, що ґрунтуються на принципах демократії та захисту прав людини. Зокрема, вогнева підготовка має навчати знешкодженню, а не вбивству. Програми з фізичної підготовки повинні відповідати реальним умовам служби і бути забезпечені необхідним спорядженням.

Служба безпеки України

- Структура персоналу СБУ має бути демілітаризована. Присвоєння військових звань слід чітко обмежити персоналом Збройних Сил і військової розвідки. Для демілітаризації персоналу потрібні зміни в законодавстві, які дозволять СБУ наймати цивільний персонал. Крім того, Уряд має забезпечити цивільному персоналу належну заробітну плату та соціальний пакет на рівні з військовими.

2. Роль Парламенту та Уповноваженого з прав людини в урядуванні в секторі безпеки

Верховна Рада

- Розбудова спроможностей парламентських комітетів, які здійснюють нагляд за сектором безпеки, має бути одним з основних пріоритетів програм міжнародної допомоги.
- Слід створити окремий парламентський комітет з нагляду за розвідкою. Згідно з кращими міжнародними практиками, до складу такого комітету мають входити не лише депутати, але й впливові авторитетні громадські діячі, наприклад, колишні посадовці сектору безпеки. Регламент комітету, вимоги звітності, повноваження та, головне, доступ його членів до секретної інформації має визначатися згідно з міжнародними та європейськими стандартами.

Інститут Омбудсмена (Уповноваженого Верховної Ради з прав людини)

- Інститут Омбудсмена повинен мати тісніший зв'язок із суспільством і військовослужбовцями, щоб інформувати про їх права та шляхи апеляції у разі порушень. При цьому інститут Омбудсмена має використовувати різні засоби комунікації та ЗМІ.
- Замість створення нових установ, як, наприклад, окремий військовий Омбудсмен, слід зосередитися на зміцненні можливостей інституту Омбудсмена для уникнення дублювання задач і потенційних проблем горизонтальної координації.

3. Громадянське суспільство, медіа та урядування в секторі безпеки

Громадянське суспільство

- Міністерства та відомства повинні демонструвати справжню політичну волю та бажання залучати громадянське суспільство до нагляду за сектором безпеки. Слід не лише запрошувати представників НУО на зустрічі. Важливо організувати постійний, змістовний і конструктивний діалог з громадянським суспільством.
- Якість експертної спільноти в Україні загалом і окремих представників зокрема відповідає найкращим стандартам. Однак, потенціал цієї спільноти як *спільноти* експертів ще не розвинутий. Висновки та рекомендації експертів часто не доводяться належним чином до керівників, чиї дії та політика суттєво впливають на інтереси України. Створення спеціалізованих груп експертів, які працювали б на постійній основі із залученням зовнішніх спеціалістів, могло б сприяти формуванню чітких та авторитетних оцінок і пропозицій для влади.

ЗМІ

- Відділи преси та зв'язків з громадськістю безпекових відомств мають усвідомити важливість стратегічної комунікації та розвивати співпрацю зі ЗМІ. Для налагодження контакту із суспільством через інформаційні повідомлення та журналістські репортажі силові відомства повинні надавати журналістам доступ до достовірної інформації та демонструвати практичну готовність до співпраці.
- Що стосується відносин влади та ЗМІ, слід розробити меморандум про порозуміння з усіма задіяними сторонами, включаючи представників влади, ЗМІ, журналістських об'єднань і організацій громадянського суспільства, що працюють у сфері ЗМІ та поширення інформації.
- Існують значні складнощі та обмеження, пов'язані з висвітленням подій на фронті. Телеканалам, запрошуючи коментаторів, слід також враховувати фактор загрози поширення чутливої або неправдивої інформації. Кваліфіковані військові журналісти найкраще відповідають вимогам подачі реальної картини без загрози витоку закритої інформації.
- Бюро та представництва міжнародних і регіональних організацій мають бути активнішими у ЗМІ, щоб краще інформувати суспільство про сприяння процесам демократизації та реформ в Україні.

4. Питання гендерної рівності, прав людини та урядування в секторі безпеки

- У процесах реформи поліції та оборони слід акцентувати увагу на гендерній рівності та гендерному аспекті відносин.
- Хоча повної рівності у представництві чоловіків і жінок досягти нереально, кадрова політика має бути спрямована на збільшення представництва жінок на всіх посадах та в усіх категоріях. Для цього відомствам доцільно ухвалити комплексну стратегію, що запроваджує тимчасові квоти та показники, водночас вирішуючи глибинні проблеми нерівності в довгостроковій перспективі. Останнє має включати цільові кампанії з набору жінок, підготовку та наставництво для тих, хто хоче вступити до поліції чи армії; створювати умови та робочі місця, що влаштовують обидві статі.
- Національній поліції, Збройним Силам слід запровадити освітні курси з інформування про проблематику та навчання протидії гендерній упередженості та стереотипам у своїх відомствах.



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



RAZUMKOV CENTRE



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

KEY ISSUES AND POLICY RECOMMENDATIONS

by the Second
International Conference
**“Security Sector Governance:
The Role of Democratic Institutions
& International Best Practices”**

16-17 March 2016, Kyiv

Editors: Philipp H. Fluri, Oleksiy Melnyk, Nazli Yildirim
Co-editors: Eden Cole, Claudia Micciché
Copy Editors: Richard Steyne, Valeriya Klymenko
Design and Layout: Tetyana Ovsyanyk, Oleksandr Shaptala

This publication offers the Key Issues and Policy Recommendations based on the results of the Second International Conference “Security Sector Governance: The Role of Democratic Institutions & International Best Practices”.

Conference Two, following to the first conference recommendations, sought to examine current Ukraine’s security sector governance challenges by highlighting the role of democratic institutions and the international best practices.

General assessments, conclusions and proposals are those of the participants and contributors and do not necessarily coincide with the positions of DCAF, the Razumkov Centre or the official position of the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

Publication was made possible in the framework of the joint DCAF-Razumkov Centre Project “Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges” sponsored by the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

Conference-2: “Security Sector Governance: The Role of Democratic Institutions & International Best Practices”

16-17 March 2016, Kyiv

Key Issues and Policy Recommendations¹

I. CONTEXT

The project “Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges”, implemented by DCAF and Razumkov Centre and funded by the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, aims to provide relevant stakeholders with knowledge and tools to address Ukraine’s current security sector governance issues. Through a series of multi-stakeholder conferences the project intends to raise awareness on international and European good practices and provide a platform for discussion on security sector governance and oversight in Ukraine.

The project’s first conference was held on 21-22 January in Kyiv, with the overall objective to identify the main security governance and oversight challenges in Ukraine and develop preliminary policy recommendations. Eighty participants from government ministries, the parliament, defence, law enforcement and security services, as well as civil society, media and international institutions discussed the status of reforms and examined challenges and key priority areas. Key discussion topics were the coordination of reforms in different areas of the security sector, challenges to parliamentary oversight of the defence and intelligence sectors, transparency and professionalism in the Armed Forces, and the immediate needs and priorities for reforming the National Police and the SSU.



¹ General assessments, conclusions and proposals are those of the participants and contributors. Some of the statements and recommendations are contradictory not only with the official documents, but even to each other. However the authors of the publications consider it worth to present them as a demonstration of a nature of discussions, the presence of the polarity of expert opinions and approaches, which do not correspond with the generally accepted ones today, but may find their way into policy documents in the future.

Building on the key findings and proposed recommendations of the first Conference, the second Conference aimed to facilitate discussion on the pressing challenges for security sector institutions in Ukraine, as well as the role of democratic and independent institutions in overseeing the security sector. To this end, the Conference had four thematic foci:

- Defence, Law Enforcement and Intelligence Institutions and Security Governance;
- The Role of Parliament and Ombuds Institution in Security Sector Governance;
- Civil Society, Media and Security Sector Governance;
- Gender, Human Rights and the Security Sector Governance.

The Conference brought together a total of seventy-two participants, including representatives of the Ukrainian government, security sector, civil society and media and national and international experts. This report outlines the key issues discussed, as well as relevant policy recommendations proposed by participants and speakers throughout the sessions and thematic working groups.

II. KEY ISSUES

In this section the issues discussed are categorised in line with the thematic foci of the conference. The bullet points reflect a summarised version of key points raised by participants or panellists.

1. Defence, Law Enforcement and Intelligence Institutions and Security Governance

Armed Forces

- As result of on-going conflict, the Ukrainian Armed Forces contracted civilians and volunteers who wished to join the Armed Forces for a 'special period of time'. While relevant laws on defence and military service define the beginning of this 'special period', there is no specification of how long it should last or when it is supposed to end. When other means of mobilisation for the Armed Forces faltered, the Ministry of Defence refused to release soldiers whose contract terms had ended, while the General Staff unilaterally extended some contracts against the will of soldiers. This constitutes a grave violation of soldiers' rights, and has led to problematic practices such as soldiers leaving service without authorisation or resorting to other means. The office of the Ombudsman has taken up this issue, and correspondence with the MoD is on-going.

State Border Guard Service

- Before 2014, due to international pressure to adopt Euro-Atlantic principles, Ukraine hastily carried out reforms to substantially demilitarise the Border Service. In the on-going conflict, Ukraine's lack of readiness and effective response demonstrated how much the demilitarisation of the Border Guards damaged the security and defence of the country. This represents an example of what can go wrong when international standards and best practices are applied without considering the unique circumstances of the country in which they are implemented.

National Police

- Recently, police officials have filed complaints concerning mistreatment by their superiors, and poor working conditions, including long and irregular working hours without any compensation.
- Investigation of criminal offenses by the Police was previously carried out by the Prosecutor's Office. However, this responsibility is being transferred to the State Bureau of Investigation, meaning that currently it is hard to ascertain whose jurisdiction this task actually falls under.
- Investigation of internal disciplinary offenses has remained within the mandate of the Internal Security Department of the Ministry of Internal Affairs. However, since the MIA's mandate has been expanded to cover five other state agencies, it is questionable whether the Internal Security Department has the capacity to handle the investigation of disciplinary complaints in all of the five agencies it is now responsible for.
- The training curriculum of the National Police is heavily militarised and has several unnecessary elements. By way of example:
 - During police training, the same amount of time is allocated for physical as is for firearms training, whereas when on duty, police officers will use their physical strength to facilitate intervention much more than lethal weapons. Firearms training are not yet fully in line with international standards for civilian policing. For instance, officers are trained to hit the heart or the head of the target, not other areas such as the torso or legs. Such a shoot-to-kill approach is unacceptable in modern policing.
 - Physical training programmes include useless elements such as the requirement for police officers to complete five kilometres of cross-country skiing, even though police departments have no skis or other necessary equipment. Such unnecessary requirements waste much-needed resources.

Security Service of Ukraine

- The military status of SSU personnel is one of the key issues to be addressed during the reformation of the SSU. Currently, the law does not allow for the recruitment of civilian personnel. This leads to situations where the SSU hires a highly specialised civilian (such as an interpreter for a strategically important language), and then immediately enrolls him or her as military personnel and accordingly provides a military rank. This is done so not only because the law does not allow otherwise, but also because the government does not offer sufficient social and legal protection to civilian personnel.²

² Participants had differing views about the demilitarisation of the SSU. While most of those who took the floor agreed with the recommendation of demilitarisation, one participant stated that Ukraine got carried away with the demilitarisation of intelligence services, and that now is not the best time to carry out reforms, not only because of the on-going conflict, but more so because the SSU does not have the financial resources, and thus cannot offer competitive salaries to civilian professionals.

- Civic advisory boards established in ministries and executive agencies are an effective way of creating some form of civilian oversight. However, the current composition of the civic board for the SSU raises certain questions as regards its transparency and effectiveness. The SSU does not provide any information on the members of the board except their names, while five members are already known for their close ties to the SSU. It is thus questionable to what extent the board members can exercise effective civilian oversight over it.

2. The Role of Parliament and Ombuds Institution in Security Sector Governance

Verkhovna Rada

- Overall, parliamentary oversight of the security sector in Ukraine is very weak. If, five or six years ago, the National Security and Defence Committee invited a Defence Minister, it would have been difficult to ignore the Committee's invitation. While the constitution, laws and parliamentary procedures have remained the same since then, the attitudes of MPs, combined with a general lack of professionalism has contributed to the weakening of parliamentary oversight.
- Parliamentary procedures are often purposely neglected or manipulated in the context of the committee's work and plenary sessions, which in turn undermines the legitimacy and authority of the Verkhovna Rada.
- A positive development for parliamentary oversight is the establishment of the International Expert Group on Defence Sector Reform under the Verkhovna Rada. The group's primary task will be to conduct an independent assessment of security sector legislation in Ukraine in terms of its conformity with international standards and best practices, as well as the effectiveness of its implementation in the context of Ukraine. An agreement has already been reached to establish a permanent secretariat in order to coordinate the activities of the International Expert Group.
- Balancing the need to access information while countering the disclosure of sensitive information continues to be a key challenge to parliamentary oversight of the security sector. The Law on Democratic Civilian Control of State Military and Law-Enforcement Organisations does not clearly refer to access to 'sensitive' or 'classified' information. By law, every MP has access to all types of information; while in reality there is virtually no access to crucial information for oversight since the security agencies do not trust MPs with the information. Moreover, there is currently no effective measures or mechanisms to prevent information leaks.
- Presently, authority to oversee the SSU is dispersed amongst several institutions, including the Committee on National Security and Defence, the Ombuds Institution (Parliamentary Commissioner) and the accounting chamber. The Committee on National Security and Defence is not effective in scrutinising the SSU as no expertise on special services is available to the committee.

Ombuds Institution (Parliamentary Commissioner)

- There is not enough awareness among both the general public and members of the Armed Forces as to when and how they can appeal to the Ombuds Institution to seek remediation for violations of their rights. On the contrary, a substantial number of complaints are filed by former militia members, who claim to be deprived of their statutory benefits after the adoption of the new Law on the National Police.
- In March 2016, the Ombuds Institution established a dedicated department to deal with the rights of military servicemen. The department has been communicating with the Ministry of Defence and the Prosecutor's Office, including the Chief Military Prosecutor and garrison prosecutors, concerning key human rights violations and measures to restore the protection of fundamental rights.
- The Ombuds Institution is considering expanding its regional representations in order to achieve better public outreach.

3. Civil Society, Media and Security Sector Governance

Civil Society

- While the volunteer movement has considerably contributed to the defence sector, and towards the defence of Ukraine as a whole, thus gaining the 'respect' of the people, recently 'fake' NGOs, which falsely claim to represent the interests of volunteers and different groups, have begun to appear. This has had a damaging impact both on the volunteer movement and on the credibility of civil society as a whole.
- Arsen Avakov has created an Expert Committee for Reforming the Ministry of Internal Affairs, which was tasked to develop a concept of reform by November 2014. Civil society organisations were invited to attend the Committee and contribute to the development of the concept. However, the NGOs faced strong resistance from the old MIA apparatus, and their proposals were often rejected.
- Civil society was also invited to contribute to the process of drafting the law on the National Police. The senior administration of the National Police involved civil society in the earlier phases of the drafting of the law, whereby the NGOs made hundreds of proposals and amendments. However, none of their amendments to the draft law were adopted by Parliament. There seems to be a superficial attempt on the part of the government and the Parliament to engage with NGOs, while their substantive contributions are ignored.

Media

- In the current context, journalism in Ukraine remains challenging. On the one hand, there have been numerous cases where journalists have spoken on TV and disclosed sensitive information which could affect the on-going war. On the other hand, journalists are being increasingly obstructed when trying to carry out their work, and it remains difficult to assess to what extent the obstruction is justifiable on national security grounds.

- Another key challenge in the media sector is the low capacity of journalists. The quality of reports is often not ensured, information is not double-checked, and sometimes reports from foreign media (including Russia) which contain false information or propaganda are copy-pasted and presented to the Ukrainian public.
- Recently, a number of outstanding initiatives to counter propaganda and false news have been devised. An example of this is the platform “Stop Fake”. Although this line of work has great potential, the Ministry of Education does not actively encourage similar initiatives.
- Representations of international and regional organisations conduct valuable work in Ukraine, however they are virtually absent in the media. Wider society is not sufficiently informed about their contribution to the reform process in Ukraine.

4. Gender, Human Rights and the Security Sector Governance

- The reform agenda of the National Police does not include gender-equality. Some years ago, in 2010, an “Internal Affairs Agencies Gender Development Concept” was created. However, it was neglected and never implemented by successive governments.
- The rhetoric of the new police leadership demonstrates a lack of understanding of gender-related issues. This is also reflected in media reports. Gender stereotyping of female patrol officers is particularly concerning. Female officers are described as ‘beautiful dolls’ (a derogatory and sexist comment comparing their appearance with those of negative stereotypes associated with the previous ‘militia’), instead of law enforcement officials working alongside their male colleagues; with the same duties and responsibilities.
- Women police officers who are on maternity leave face discrimination and unlawful treatment. While Ukrainian legislation allows for up to three years of maternity leave, there have been several cases where women on maternity leave were called back to work to take up their duties. Those who refused to do so were dismissed from service. The Ombudsman received numerous complaints from women officers, with these cases currently under review.
- Women in the Armed Forces face a number of significant challenges. Those fighting on the frontline are excluded from the legal framework. There is a list of established positions – which are called ‘military occupational specialities’ in the law – to which women cannot be appointed. This leads to situations whereby female snipers are registered as a cook or cleaner in the army. Apart from legal barriers, women face verbal harassment and discriminatory treatment from their superiors or colleagues, who tell them that “they do not belong in the army”, or refuse to provide them with equal opportunities for promotion and professional development.

III. POLICY RECOMMENDATIONS

In view of the key issues and challenges identified, the panellists and participants proposed a number of policy recommendations throughout the conference. The recommendations listed below mirror the thematic categorisation of the previous section.

1. Defence, Law Enforcement and Intelligence Institutions and Security Governance

Armed Forces

- The office of the Ombudsman should actively follow up on cases involving the unilateral extension of ‘special periods’ in contracts, and call upon the public prosecutor to bring those who are responsible for violating these rights to justice.
- In the long-run members of the Armed Forces should be trained on their fundamental, social and economic rights; as well as the mechanisms and venues through which they can seek effective remediation.

State Border Guard Service

- While it is important to adopt Euro-Atlantic principles in the field of defence and security, the unique context and circumstances of the country should be considered when international best practices are proposed and implemented. While civilianisation of the Border Guards should be the ultimate aim, for the time being not all borders and areas should be fully demilitarised.

National Police

- The Ministry of Internal Affairs should review the mechanisms and processes for investigating internal disciplinary offenses. Either each of the five executive agencies reporting to the MIA should establish their own internal units on internal investigation, or the size and capacity of the MIA's Internal Security Department should be significantly increased.
- The National Police should revise its training programme to bring it in line with international and European standards on democratic and human rights-based policing. In particular, firearms training should focus on shoot-to-disable instead of shoot-to-kill practices. The curriculum for physical training should be revised to match the conditions in Ukraine and the equipment and gear available to police departments.

Security Service of Ukraine

- The personnel structure of the SSU should be demilitarised. The granting of military status should be strictly reserved for personnel from the Armed Forces and military intelligence. In order to demilitarise personnel, legislative amendments should be made, allowing the SBU to hire civilian personnel. Furthermore, the government should provide appropriate salary and social packages to civilian personnel on equal terms with military personnel.

2. The Role of Parliament and Ombuds Institution in Security Sector Governance

Verkhovna Rada

- Capacity building of those parliamentary committees overseeing the security sector should be a key priority for international assistance providers.
- A separate committee on intelligence oversight should be established. In line with international best practice, the committee should be composed not only of MPs, but also of influential and respected public figures such as former security sector officials. The committee's procedures, reporting requirements, mandate, and most importantly, its members' access to classified information shall be determined in accordance with international and European standards.

Ombuds Institution (Parliamentary Commissioner)

- The Ombuds Institution should better reach out to the general public and to military servicemen in order to inform them about their rights, and their venues of appeal in case of violations. In doing so, the Ombuds Institution should make use of different means of communication and media.
- Instead of creating new institutions, such as a separate military Ombudsman, the focus should be on strengthening the capacity of the Ombuds Institution in order to avoid the duplication of tasks and potential issues concerning horizontal coordination.

3. Civil Society, Media and Security Sector Governance

Civil Society

- Ministries should display genuine political will and commitment to engage with civil society on security sector oversight issues. Attempts should go further than merely inviting NGO representatives to meetings. It is essential to establish a meaningful and constructive dialogue with civil society.
- The Community of Experts in Ukraine is of a high order – by any standard, some of its members are persons of high distinction. However as a *corpus* of experts, this community's potential is under-developed. Its insights and perspectives are often poorly communicated to determinant actors whose actions and policies have an important impact on Ukraine's interests. A standing group of experts, with a core of permanent members and a range of outside contributors, could articulate a number of issues with clarity and authority.

Media

- The press and public relations departments of security agencies should recognise the importance of strategic communications and foster cooperation with the media. To this end, they should provide journalists with access to accurate information, and collaborate with media outlets to reach out to the public through info spots and clips.

- Concerning government – media relations, a memorandum of understanding should be developed with the involvement of all relevant stakeholders, including government representatives, media, journalist associations and civil society organisations specialised in the field of media and information communications.
- There have been considerable challenges to and restrictions on the coverage of developments on the frontline. TV channels should be selective on whom they invite as a commentator so as not to disseminate sensitive or false information. Qualified military reporters are most suitable to provide an accurate picture without compromising sensitive information.
- Offices and representations of international and regional organisations should be more active in the media in order to better communicate to the public how they contribute to democratisation and reform processes in Ukraine.

4. Gender, Human Rights and the Security Sector Governance

- Police and defence reform processes should prioritise gender equality and gender sensitive communication.
- While a fully equal representation of men and women may not be possible, recruitment policies should aim at increasing the representation of women in all positions and ranks; not only in administrative positions. To this end, agencies should adopt comprehensive policies enforcing quotas and setting targets for the short-term; while addressing the root causes of inequality in the long-term. The latter would entail targeted recruitment campaigns for women, coaching and mentoring for those who are considering joining the police or the army; and offering gender-inclusive working conditions and workplaces.
- Both the National Police and the Armed Forces should implement awareness-raising and training activities to counter gender bias and stereotyping within their respective agencies.

