DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance

ТЕМАТСКИ ИНФОРМАТИВЕН ДОКУМЕНТ

Преосмисмислување на соработката помеѓу разузнавачките служби и граѓанското општество

За овој Тематски информативен документ

Овој Тематски информативен документ е подготвен од Дивизијата на ДЦАФ за Европа и Централна Азија. ДЦАФ би сакал да се заблагодари на Федералното министерство за одбрана, цивилна заштита и спорт (DDPS) на Швајцарската Конфедерација и Министерството за надворешни работи на Норвешка на нивната великодушна поддршка која ја овозможи оваа публикација.

Забелешка

Мислењата содржани во оваа публикација се на авторите и не се одраз на мислењата или ставовите на Федералното министерство за одбрана, цивилна заштита и спорт или Швајцарската конфедерација и Министерството за надворешни работи на Норвешка.

За ДЦАФ

ДЦАФ – Женевскиот центар за управување со безбедносниот сектор е посветен на подобрување на безбедноста на државите и нивните жители во рамка на демократско управување, владеење на правото, почитувањето на човечките права и родовата еднаквост. Од своето основање во 2000 година, ДЦАФ придонесува кон градење на поодржлив мир и развој преку помагање на државите партнери и на меѓународните актери кои ги поддржуваат овие држави во подобрувањето на владеењето во нивните безбедносни сектори преку инклузивни и партиципаторни реформи. Тој креира иновативни производи на знаење, промовира норми и добри пракси, обезбедува совети за право и политики и го поддржување градењето на капацитети на државните и недржавните чинители во безбедносниот сектор.

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance Maison de la Paix Chemin Eugène-Rigot 2E CH-1202 Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 730 94 00

info@dcaf.ch www.dcaf.ch

X: @DCAF_Geneva

ISBN: 978-92-9222-735-7

© 2021 DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance

ПРЕОСМИСЛУВАЊЕ НА СОРАБОТКАТА ПОМЕЃУ РАЗУЗНАВАЧКИТЕ СЛУЖБИ И ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО

Вовед

Концептот на демократски надзор од неодамна е проширен и го вклучува граѓанското општество во надзорот врз безбедносниот сектор. И покрај тоа, националната безбедност и особено разузнавачката заедница генерално се сметаат како области кои се во надлежност на извршната власт. Онаму каде граѓанското општество игра улога во надзорот врз разузнавачкиот сектор, тоа генерално го прави преку традиционални начини на јавен надзор како што е застапување. Иако се нагласува важноста на такви стратегии, овој тематски документ упатува дека под одредени услови, тие можат да бидат дополнети со други пристапи. Тука се обработуваат условите под кои може да се совпаднат интересите на разузнавачките служби и граѓанското општество и претставува одредени стратегии за тоа како разузнавачките служби што се во процес на реформи да соработуваат со граѓанското општество. Таквиот дијалог може да има многу придобивки: од подобрување на квалитетот на разузнавачката работа до утврдување на начини за јакнење на надзорот и управувањето со разузнавачките активности. Во секој случај е важно да се спомене дека улогите на граѓанското општество и разузнавачките служби треба, општо гледано, да бидат целосно одвоени со цел да се обезбеди независноста на првите, и дека разузнавачките служби треба да размислат за соработка со граѓанското општество само под одредени услови.

Тематскиот документ е составен од три дела. Прво, ја објаснува смислата на дијалог помеѓу граѓанското општество и разузнавачката заедница. Второ, трудот се фокусира на контекстуалните фактори што влијаат врз односите помеѓу граѓанското општество и разузнавачките служби и ги објаснува условите под кои може да се размисли за дијалог помеѓу разузнавачките служби и граѓанското општество. На крај, претставува одредени стратегии што може да ги применат разузнавачките служби за да се воспостави дијалог со граѓанското општество.

1. Смисла (raison d'être) за дијалог помеѓу граѓанското општество и разузнавачката заедница

Поконкретно, дијалогот помеѓу граѓанското општество и разузнавачката заедница може да::

- Потисне политизација: дијалогот ги ограничува активностите на извршната власт што може да доведе до политизација на разузнавачките служби и злоупотреба за сопствени политички цели. Креаторите на политики може да ги запоставaт разузнавачките производи што не ја потврдуваат агендата на политичките водачи и вклучувањето на граѓанското општество може да ја зајакне објективноста наспроти политичкото влијание и убедувањето.
- Јакне свест околу безбедносните потреби на граѓанското општество: граѓанското општество поседува техничка експертиза што разузнавачките служби ретко ја користат. Специјализирани граѓански организации (ГО), во чии редови често има поранешни практичари, може да придонесат во анализирањето на национални безбедносни закани, и формулирање на предлози за одговор на безбедносните потреби и предизвиците на општеството. Тие може да анализираат правни и институционални рамки што ги регулираат активностите на разузнавачките служби, особено во однос на класификација на информации и надзор.
- Зголеми легитимност и доверба во разузнавачките служби: воспоставување на платформи за дијалог помеѓу граѓанското општество и разузнавачката заедница може да ја зајакне легитимноста и веродостојноста на вторите. ГО може да играат важна улога во унапредување на општествената свест и разбирање на улогата што ја имаат разузнавачките служби во обезбедување на националната безбедност. Поконкретно, специјализираните ГО може да придонесат во развојот на стратешки политики за комуникација што овозможуваат ефективно пренесување на природата на работата на разузнавачките служби до јавноста.
- Олесни професионализација и интегритет на разузнавачките служби: ГО што работат на полето на етика и управување со безбедносниот сектор може да придонесат преку нивна експертиза во развојот на етички рамки за разузнавачките служби, особено за етички кодекси и кодекси на однесување,
- Овозможи платформа за справување со историски неправди: разузнавачките служби во многу земји во транзиција

мора да се соочат со минатото што се карактеризира со однос на конфронтација со општеството. Во некои случаи разузнавачките служби се обвинети за историски неправди и граѓанското општество ги гледа со доза на сомнеж. Креирање на платформи за заеднички дијалог со граѓанското општество може да помогне во надминувањето на такви историски неправди и може да ја олесни комуникацијата со граѓанското општество околу природата и напредокот на процесите за реформа во разузнавачкиот сектор.

2. Контекстуални фактори

Контекстот во кој функционираат разузнавачките служби се разликува од една земја до друга, како што е случај и со граѓанското општество. Како таква, способноста на разузнавачкиот сектор да соработува со ГО зависи од четири фактори.

Контекстуални фактори	**Објаснување**	**Што да се земе предвид**
Законска основа за регулирање на разузнавачките служби	Законодавството во безбедносниот сектор често регулира средства преку кои може да се воспостави дијалог со јавноста. Во оние случаи каде законодавството не содржи такви норми или механизми, соработката помеѓу граѓанското општество и разузнавачката заедница се врши на ад-хок основа.	Дали законодавството овозможува механизми за системска соработка помеѓу граѓанското општество и разузнавачката заедница? На пример, ова може да вклучува Јавни совети составени од претставници од граѓанското општество кои се експерти на полето на разузнавачки прашања? Ако не, дали законодавството овозможува основање на експертски тела за надзор?
Законска основа за пристап до (класифицирани) информации	Согласно закон, информациите може да бидат класифицирани или да се сметаат како информации од јавен интерес, а со тоа да бидат достапни за употреба од страна на граѓанското општество.	Дали законодавството за државни тајни/ класифицирани информации дава јасни насоки и процедури за декласификација на информации? Дали законот дава јасни, транспарентни и достапни информации за пристап до информации од јавен интерес?
Политичка инструментализација	Организациите може да застапуваат одредени политички интереси или да промовираат скриени агенди	Дали потенцијалните партнери остануваат неутрални и им служат на заедниците?

Преклопување на интереси	Општо гледано, граѓанските организации и разузнавачките служби треба да останат строго одделени. Кај земји во транзиција, разузнавачките служби треба да размислат на соработка со граѓанското општество само под одредени услови. Доколку не е така ќе се доведе во опасност независноста на вторите.	Дали разузнавачките служби се посветени на реформите? Дали се искрени интересите и мотивациите позади реформските процеси? Во такви ситуации, разузнавачките служби треба да го вклучат граѓанското општество во реформските процеси преку, на пример, користење на експертизата на академските институции и специјализираните граѓански организации. Во отсуство на такви реформски процеси, разузнавачките служби сепак треба да соработуваат со граѓанското општество, но на начин што не ја загрозува нивната независност. Ова може да вклучува јавни тркалезни маси и дискусии околу заедничките безбедносни предизвици и грижите на граѓанското општество, како и обезбедувањето на информации околу активностите на разузнавачките служби.

3. Форми на дијалог помеѓу разузнавачката заедница и граѓанското општество

Граѓанското општество традиционално врши надзор врз безбедносниот сектор, вклучително и разузнавачкиот сектор преку неколку методи. Тие се: истражување и информирање што претставува едно од најважните средства преку кои може да се разгледува законската основа и однесувањето на разузнавачките служби; јакнење на свеста, што е поврзана со обезбедување на информации и е од клучно значење во едукација на граѓаните околу нивните права наспроти безбедносниот сектор и околу тоа како треба да работи одговорна и подготвена безбедносна служба; и други, вклучително застапување, обука и мониторинг. Гореспоменатите стратегии се од клучно знаење во обезбедувањето на ефективен

јавен надзор врз безбедносниот сектор. Сепак, тие се генерално иницирани од граѓанското општество отколку од разузнавачките служби. Ова може да послужи за да ги ослободи вторите од потребата да се воспостави дијалог со граѓанското општество и да ги спречи од искористување на експертизата што може да ја понуди граѓанското општество. Иако ваквите пристапи имаат вредност, тие се ограничени во нивната способност да го олеснат дијалогот помеѓу граѓанското општество и разузнавачките служби.

Постојат неколку стратегии што разузнавачките служби можат да ги искористат за да го зајакнат дијалогот со граѓанското општество. Клучната цел на таквите пристапи е да се поместат односите граѓанско општество-разузнавачки сектор надвор од традиционалните форми на надзор, кон зајакнат дијалог. Во комбинација со традиционални форми на надзор, таквите пристапи можат да ги изложат разузнавачките служби на неискористениот потенцијал на граѓанското општество; може да ја зајакне довербата на јавноста и да служи како механизам за превенција на конфликти преку обезбедување на платформа за справување со историски неправди и за соопштување на процесите на разузнавачки реформи. Овој пристап се обидува да ја деконструира перцепцијата на граѓанското општество и разузнавачките служби како „противници“ преку земање предвид на контексти каде се усогласуваат нивните заеднички цели. Подолу се дадени неколку стратегии што може да се применат или да се застапуваат на друг начин од страна на разузнавачките служби. Дадени се и студии на случај онаму каде што се достапни.

• Совети за граѓански надзор

Некои земји се решија за создавање тела за граѓански надзор, составени од претставници од граѓанското општество кои се обврзани со закон да ги контролираат разузнавачките служби. Во рамките на нивниот мандат, овие тела мора исто така да воспостават директни канали за комуникација со разузнавачките служби. Постојат два примери за такви институции – Советот за граѓански надзор врз безбедносните и разузнавачките служби во Хрватска и Советот за граѓански надзор во Северна Македонија. Во двата случаи, овие тела не се целосно независни и одговараат пред парламентот. Ако се основаат како независно тело, таквата институција би била ослободена од припадност кон политички партии па така би била и пообјективна во нејзината анализа на разузнавачките служби и меѓусебната комуникација. Ова потенцијално може да послужи како корисно средство преку кое може да се подобри дијалогот и меѓусебната доверба на граѓанското општество и разузнавачките служби.

Иако основањето на совет за граѓански надзор би повлекувало законски измени, алтернативниот пристап би бил вклучување на

претставници на граѓанското општество во експертски тела за надзор. Во рамките на евро-атлантската сфера, таквите тела се широко распространети[1], но најчесто вклучуваат поединци со законодавна и правосудна експертиза (поранешни судии, обвинители, политичари, виши службени лица од органите за прогон). Проширување на ова барање заради вклучување на претставници од специјализирани граѓански организации, како што е случајот со Советот за граѓански надзор во Хрватска, би овозможило вклученост на граѓанското општество без потребата од законодавни измени.

Студија на случај: Совет за граѓански надзор во Хрватска

Законите за безбедносно-разузнавачкиот сектор во Хрватска од 2006 година регулираат три тела за надзор: постојана парламентарна комисија за надзор, управно тело за надзор и Совет за граѓански надзор (СГН). Мандатот на СГН е двостран: ја обезбедува законитоста на разузнавачките активности и легитимната употреба на посебните овластувања. СГН се состои од седум члена избрани со четиригодишен мандат од страна на парламентот по отворен процес на селекција. Советот е одговорен пред парламентот, чии членови се поранешен разузнавачки кадар, како и претставници од граѓанското општество, и неговата работа е контролирана од страна на парламентарната комисија за надзор врз разузнавањето.

Советот одигра важна улога во неколку големи случаи поврзани со злоупотреба на посебните овластувања. Во два наврати во 2004 и 2007 година, одделни судски постапки поврзани со жртви на злоупотреба ја потврдија исклучителната важност на Советот во востановување на фактите како и пресудите на судот.

Оттогаш, Советот за граѓански надзор има покомплементарна улога со таа на парламентот. Тој главно истражува поединечни поплаки од граѓаните, додека парламентарната комисија за надзор генерално работи на поголемите случаи. СГН има овластување да ги разгледува сите документи и да го интервјуира разузнавачкиот кадар.

• Тркалезни маси

Разузнавачките служби може да се решат за свикување тркалезни маси со граѓанските организации. Иако оваа пракса е ретка, таа

1 Такви се, на пример, Постојаниот комитет за оценка на разузнавачките агенции во Белгија; Комитет за оценка на разузнавачките и безбедносните служби во Холандија; Советот за надзор врз разузнавачкиот систем во Португалија; и Комисијата за заштита на безбедноста и интегритетот во Шведска.

дава уникатна можност да се гради доверба помеѓу разузнавачкиот кадар и граѓанското општество. Може да помогне во тоа граѓанското општество да ги разбере поголемите прашања и да ја земе предвид перспективата на разузнавачките агенции. Во Хрватска, разузнавачката служба организира годишна тркалезна маса помеѓу раководниот разузнавачки кадар и граѓанските организации. Двете страни гледаат позитивно на оваа иницијатива и се смета дека придонела во поголема транспарентност во делот на разузнавачките служби преку зголемување на бројот на јавно објавени документи и декласифицирани информации.

Друг пример е Канцеларијата за граѓански слободи, приватност и транспарентност во САД, што свикува дискусии со граѓанското општество по обелоденување на нови декласифицирани документи од страна на директорот на Националното разузнавање. Ова дава контекст на документацијата и му овозможува на граѓанското општество да поставува соодветни прашања. Покрај тоа, таквите дискусии даваат можност да се земат предвид прашањата поврзани со следењето и употребата на други интрузивни методи од страна на разузнавачките служби и му даваат можност на граѓанското општество да ја претстави својата перспектива во однос на прашањата. Исто така може да се види и одредено ниво на соработка во Франција, каде разузнавачкиот кадар организира настан „La Fabrique Défense” каде „информира, дискутира и дебатира“ на безбедносни прашања пред поширока публика.

• Обезбедување информации од страна на разузнавачките служби

Објавувањето на декласифицирани годишни извештаи околу активностите на разузнавачките служби прерасна во распространета пракса за да се олесни споделувањето на информации со граѓанското општество. На пример, Бирото за заштита на летонскиот устав објавува годишни извештаи околу своите активности, додека хрватската агенција дозволува посети на нивните простории за студенти, граѓански организации и меѓународни делегации, како што се членови на парламентарни комисии за надзор. Годишните извештаи се исто така воспоставена пракса во Франција, Словачка и Чешка меѓу другите.

Покрај ова, важни се и јасни и транспарентни постапки за декласификација на информации заради олеснување на соработката со граѓанското општество по прашања поврзани со разузнавање. На пример, француската разузнавачка заедница консултираше неколку историчари и новинари при работата со прогресивната декласификација на нивната архива.

• Експертски извештаи и препораки од ГО

Граѓанските организации често се фокусираат на конкретни

теми и области од јавен интерес како што се граѓански слободи, приватност или онлајн следење (пресретнување на лична комуникација). Нивните анализи, извештаи и препораки може да им помогнат на разузнавачките агенции во подобрување на нивното институционално функционирање и операции.

• Воспоставување однос со академската заедница

Друг начин за олеснување на соработката помеѓу разузнавачките агенции и граѓанското општество е негување на односи со академската заедница. Таков пристап може да вклучува стажирање на студенти. На пример, Чешката разузнавачка служба (БИС – Bezpecnostni Informacni Sluzba) има организирано три рунди на стажирање за студенти уште од 2017 година. Во 2018 година, БИС исто така одржа предавање во соработка со Правниот факултет од Плзен на тема „Законски статус и функционирање на БИС во рамките на чешкиот безбедносен систем“.

Друг пример е оној на Државната безбедносна служба во Република Литванија, каде се спроведе заеднички проект со Универзитетот од Вилнус наречен „Една седмица како разузнавачки офицер“. Шеесет студенти беа информирани околу предизвиците на литванската национална безбедност и карактеристиките на разузнавачките активности. Друг пример се однесува на Француската разузнавачка агенција која во неколку наврати организирала средношколски наградни предизвици по криптологија.

• Организација и учество во јавни настани

Разузнавачките служби можат да ја зајакнат јавната свест околу нивната работа преку организација и учество во јавни настани. На пример, Службата за јавна безбедност на Република Литванија одржа различни јавни настани за да ја одбележи 100-годишнината од „обновување на државноста“. Ова вклучуваше настани за прослава на важни историски личности во литванската разузнавачка заедница, како и документарен филм со наслов „Фронт во сенка“. Француската разузнавачка агенција исто така работи и на јавна промоција, на пример преку давање интервјуа за акредитирани новинари и спроведување на јавни анкети. Службениците од Агенцијата за одбранбено разузнавање на САД редовно известува за своите активности.

• Основање онлајн платформи

Една од главните пречки за воспоставување на систематска соработка помеѓу граѓанското општество и разузнавачките служби е отсуството на платформи преку кои може да се одржува редовна комуникација. Во моментот е општоприфатена пракса за граѓанските организации да објавуваат извештаи за разузнавачките агенции, но без некоја платформа што треба да ја следат вторите во врска

со утврдени прашања и проблеми. Воспоставување на дигитална платформа преку која може да комуницираат разузнавачките служби и граѓанското општество би креирало подобри односи и взаемно разбирање. Со текот на времето, таквите дигитални платформи може да доведат до формирање на заедница на практики кај претставниците на ГО околу разузнавачки работи, преку кои разузнавачките служби може да дискутираат за прашања од материјата.

• Иновативни пристапи за споделување информации

Блокчеин технологијата е основа за нов тип на онлајн комуникација што дозволува дистрибуција, но не и копирање дигитални информации. Информациите што се држат на еден блокчеин постојат како споделена база на податоци без никаква контрола од само еден субјект. Во последните години разузнавачките агенции почнаа да истражуваат како блокчеин технологијата може да придонесе во безбедно складирање податоци. Дистрибуираните главни книги (distributed ledgers) овозможуваат споделување бази на податоци со мрежа на чинители на повеќе сајтови, земји и институции каде сите учесници во мрежата имаат нивен идентичен примерок од главната книга, но секоја промена на главната книга ќе се одрази на сите примероци. Со поврзување преку безбедна и неутрална платформа, блокчеинот ја отвора вратата до брза и директна интеракција помеѓу разузнавачките служби и ГО. Информациите и резултатите стануваат целосно транспарентни и достапни за учесниците. Сите корисници ќе станат сопственици на информации, а децентрализација на складирањето на датотеки на интернет носи јасни придобивки. Видот на средства складирани таму може да варира и блокчеин технологијата може да се искористи за да се вметнат правила, смарт контакт, дигитален потпис или други алатки. Користењето на оваа технологија од страна на разузнавачките служби во нивните односи со граѓанското општество може да претставува безбеден начин за соработка и споделување на информации помеѓу двете страни.

Geneva Centre for Security Sector Governance

www.dcaf.ch

DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance
Chemin Eugène-Rigot 2E
P.O. Box 1360
CH-1211 Genève 1