

РАЗУЗНАВАНЕТО ПРИ ВЗЕМАНЕ НА ВЪНШНОПОЛИТИЧЕСКИТЕ РЕШЕНИЯ НА СЪВРЕМЕННАТА ДЪРЖАВА

Надежда Пенчева, докторант в Академията на МВР

Днес повече от всякога, макар да постои във времето със своя идентичност, заради определеността на целите си и/или неопределеността на външните влияния, държавата приема много и различни функционални и времеви позиции в събития с преплетени интереси, влиза в различни състояния и се променя. Това непосредствено се отразява върху задачите и дори върху същността на нейната политика. Според системната теория основната функция на политиката е създаването и поддържането на обществената цялост, а най-точното обобщение се съдържа в Платоновата философия, според която „политиката – това са всички работи на държавата“. В съвременните условия обаче политическите „работи“ на държавата все по-често стават част от своеобразна еквилибристична програма, в която различни парадокси едновременно оспорват и засилват гравитацията. Тези парадокси идват преди всичко от контрастните условия на външната среда. Нейното дефиниране е задължителен етап от формирането на държавната политика, не само защото в нея се случват многобройни релевантни за държавата събития, но и защото в тази среда изпълняват функциите си външнополитическите органи на държавата. Дали разузнаването е решаващо за вземането на външнополитическите решения на съвременната държава, доколко информационната му функция е ефективен начин за дефиниране на външната среда и обективното ѝ структуриране в познавателното притежание на държавата, както и доколко е допустимо и необходимо за държавата чрез въздействащата си функция разузнаването да участва в самото реализиране на външнополитическите решения са много сложни и комплексни въпроси, които зависят от редица вътрешни и външни за държавата фактори. Вътрешни фактори са обективните реални и предметни характеристики, които отразяват силата и ресурсния потенциал на държавата, институционализацията, състоянието и интегритета на нейната организация, както и неформалния ѝ статут в международната политика. Други вътрешни фактори са субективните частни и персонализиращи характеристики, които отразяват отношението на държавата към самата себе си, към своите потребности, интереси, конфликтни ситуации и заплахи, които могат да я засегнат. Много важни вътрешни фактори са характерът на външната политика – разузнаване при всяка конкретна държава, както и

видът на установения в държавата баланс между търсената ефективност на разузнаването и степента, в която е уреден контролът върху него, упражняван от закона и обществото. Външните фактори са свързани с новата информационна и политическа среда, но те няма да бъдат предмет на анализ на настоящата статия.

Държавите, които във външнополитическата си активност непрестанно търсят начини за влияние върху останалите субекти в глобалната система, имат голяма пространствена широта на своята политика, стремят се към функционална „универсалност“ и всеобхватност на „заангажираните от тях интереси“¹, са държави с висока степен на суверенност, които лидерстват в пространството². Те могат да бъдат означени и като „глобализиращи“. Подобна усложнена функционална структура на политическото поведение на държавите и фокусирането им върху въздействието и промяната на външната среда предполагат по-широкообхватни разузнавателни интереси, по-голяма роля на разузнаването и по-голямо внимание към поддържането на неговите възможности³. Тези държави организират външнополитическите си решения на териториална основа, т.е. по отношение на „самите себе си“ и това не ги отличава от всички останали. Голямата разлика е в това, че тези решения отразяват интереси, касещи самото съществуване, насоката на развитие или конкретни действия на различни други субекти, т.е. касаят проблеми, развиващи се извън периметъра на държавните им правомощия (напр. ядрената политика на една или друга държава)⁴. Тъй като външната политика на тези държави е насочена към оформяне на глобалната среда, в която се формират външните условия за съществуване на останалите субекти от глобалното пространство, свързването им с други

¹ Стефанов, Г. Теория на международните отношения. С., Сиела, 2004, с. 242.

² „Индексът на суверенност“ е величина, която според Йончев показва степента, в която даден суверенитет постига суверенните си цели в конкуретното пространство (Йончев, Д. *Разузнаване*. С., Фидес Ай енд Кей ООД, 2005, с. 52).

³ Красноречива е бележката на британския външен министър Уилям Хейг: „Много от най-важните приоритети във външната политика [на Великобритания] – от стабилизирането на Афганистан и подпомагането на Пакистан за прекратяване на разпространението на ядрени оръжия, *съдържат разузнавателен компонент*.“ (“*Securing our future*”, gov.uk, 11/16/2011)

⁴ Често интересите на глобализиращите държави се интерпретират от тях като „поети към благото на света задължения“. Начинът, по който се възприемат САЩ и Великобритания, например, и отношението им към тяхната глобална роля за сигурността в целия свят стават ясни от доклада на Bow Group “*Intelligence Design – UK National Security in a Changing World*”, който цитира общо изявление на Обама и Камерън: „Когато САЩ и Великобритания са заедно, нашите народи и народите по света могат да се чувстват по-сигурни и по-проспериращи. Това е абсолютно единамислие за това, от какво двете държави се нуждаят и в какво вярват.“

държави и субекти по много различни линии става неизбежно, преплитането, сблъсъкът или съчетаването на интереси – също. Всичко това се отразява върху разнообразието на възлаганите разузнавателни задачи и експандирането чрез тях на всякакви близки или далечни региони на света. Например в доклада на канадската служба за сигурност и разузнаване Canadian Security Intelligence Service от 2009 г. „*Pakistan’s Security Today and Tomorrow*“, се посочва защо Канада е заинтересована от положението и развитието на държава като Пакистан и защо се пораждат многобройни разузнавателни задачи, които на практика излизат извън конкретните двустранни отношения⁵. Друг пример е заинтересоваността на САЩ от ситуацията в Индонезия заради очакванията политическият избор и „еволуцията“ на Индонезия да поставят рамките за развитие на цяла Югоизточна Азия и да повлияят върху баланса на силите в по-широката проекция на Азиатско-Тихоокеанския регион⁶. В много случаи глобализиращите държави осъществяват разузнавателни действия, определяни като „остро“ нарушаващи чужди суверенитети, човешки права и свободи, като за тази цел поддържат изключителни технически разузнавателни възможности. Въпросите „дали информацията би била полезна, дали си заслужава потенциалната цена при разкриване и дали въобще е възможно да се предотврати публичното огласяване на тази „активност“ са напълно пренебрегвани⁷. Можем да доразвием тази особеност на

⁵ Най-големите заплахи за Канада са били за периода на нейното участие в Международните стабилизиращи сили в Афганистан и значението на Пакистан в конфликта към този момент. Канада се интересува от Пакистан и като ядрена сила. Отделно от това в Канада живее многобройна южноазиатска диаспора, включително и пакистанци. Според разузнаването разрешаването на проблеми, засягащи пакистанците, като въпроса с Кашмир, е гаранция за хармонията сред диаспората и за нейния принос към канадското общество.

⁶ Повече по темата вж. Rabasa, An. and P. Chalk, *Indonesia’s transformation and the stability of Southeast Asia*, RAND, 2001. През ноември 2013 г. Индонезия е възмутена от разкритията в германския вестник „Дер Шпигел“, че *австралийското* посолство в Джакарта е използвано като част от американска разузнавателна мрежа в Азия по програма за сигнално разузнаване „*Stateroom*“, злоупотребявано е и с оборудването в британската и в канадската дипломатическа мисия в Индонезия („*Australia ambassador summoned amid Asia US spying reports*“, bbc.co.uk, 11/01/2013). Разкритото влиза в остро противоречие с изказванията на американския президент по време на азиатската му обиколка през 2010 г., в които той прокламира необходимостта от изграждане на доверие с мюсюлманските общности като правилен път за намаляване на взаимното неразбиране и подозрителност („*Obama in Indonesia: Much work needed on Muslim ties*“, bbc.co.uk, 11/09/2010).

⁷ Разкритията за мащабна мрежа за тотално прихващане на телефонни комуникации във Франция, в Испания и в Германия на германския канцлер, които американската Национална агенция за сигурност е използвала, според М. Urban показват не, че НСА е „супермощна“, а че въпреки това е безполезна в запазването на собствените си тайни;

външната политика на САЩ с факта, че най-много средства в американската национална разузнавателна програма за 2013 г. са отделени за т.нар. „covert action programs” (програми за тайни операции). Очевиден е изводът, че САЩ в ролята си на най-влиятелната глобализираща държава, увеличаваща обхвата на политическото си действие в географски смисъл и бранейки интереси в глобален мащаб, утвърждава и разширява „паравоенните“ функции на разузнаването си и се възползва от неговото включване в реализирането на външнополитическите си решения.

Не е случайно също, че лидерстващите държави отделят огромни финансови ресурси за поддържането на добро равнище на разузнавателните си възможности⁸. И ако за Русия, например, засекретените бюджетни разходи през 2015 г. е планирано да достигнат малко повече от 28%, т.е. реалното финансиране на сигурността и разузнаването е на практика неизвестно, то за САЩ вече има достоверни данни за това, предоставени от бившия сътрудник на американското разузнаване Едуард Сноудън⁹. Действителните разходи за 2013 г. възлизат на \$52,6 млрд., от които всяка служба от разузнавателната общност получава своя дял според функциите си. Свързано с тези големи разходи е едно много интересно „явление“ – т.нар. „приватизация“ на държавната разузнавателна дейност – понятие, което все повече се използва в англосаксонската литература с ясна отрицателна конотация, защото разклаща категоричността на сферите, в които държавното действие е задължително и е „запазено право“. Става дума за функционалното „разтоварване“ на държавната разузнавателна

не носи външнополитически предимства и се е „превърнала в огромна бюрокрация от база данни, движена от свои организационни императиви, фокусирана само върху няколко неща: да има възможно по-голямо покритие, да трупа данни, да има персонал и бюджет.“ („Why has NSA failed to keep its own secrets?”, bbc.co.uk, 11/28/2013)

⁸ В бюджета на Русия за 2013-2015 г. се запазва устойчивата тенденция към повишаване на средствата за националната отбрана, сигурността и правоохранителните органи. Директорът на „Института реформирования общественных финансов“ В. Климанов посочва, че отбраната и сигурността ще изразходват около 30% от държавния бюджет за всяка година от посочения период („Бюджет России засекречен Больше“, voprosik.net, Окт. 15, 2013). За същия период средствата за националната икономика ще се намалят с 1.67%. За сравнение стратегическите конкуренти на Русия – САЩ, ЕС и Япония, отделят за икономиката си около 13-15% от БВП. Съотношението във финансирането на отделните държавни сектори при всяка отделна държава показват какви всъщност са следваните държавни приоритети.

⁹ „U.S. spy network’s successes, failures and objectives detailed in ‘black budget’ summary”, The Washington Post, 08/29/2013.

дейност¹⁰. Думата „приватизация” на разузнаването е силна, защото прехвърлянето на дейности, а оттук и на функции, и заплащането за това могат да си позволят по-малък кръг държави и разузнавателни служби¹¹. Но все пак става дума за тенденция, която провокира важния въпрос има ли разузнавателни функции, които е неприемливо да бъдат „делегирани”, защото така решаващата роля на разузнаването за външната политика на държавата се поделя или отнема от страна на неправителствени структури¹². Големи опасения има по отношение на възможностите да се упражнява контрол върху тези частни структури, защото те не принадлежат към обичайните държавни органи, подлежащи на съдебен и парламентарен контрол; могат да се използват в чужда среда, където (и защото) поемането на отговорност е малко вероятно, както и в конфликти с всякакъв интеситет, за да може полесно да се повлияе върху стратегическия баланс. За събирането на разузнавателна информация тези структури извършват действия, които в нормалния случай са незаконни, и се ползва имунитет, за да се избегне отговорността. Неправителствени, частни субекти свободно могат да оказват влияние върху изпълнителната власт при формулирането на стратегическата държавна политика чрез изготвяните от тях анализи, възлагани им и заплащани от държавата. Освен това рискове има и за защитата на самата информация. Свързана с това е засилващата се невъзможност на държавното разузнаване да задържа подготвените свои служители, които напускат, за да му „продават услуги“ след

¹⁰ Заради настъпилите промени с края на Студената война, заедно с несигурността и нарастващия страх от новите заплахи, глоболизиращите държави продължават да увеличават мащаба и „броя” на разузнавателните дейности, както и на ангажираните лица за тяхното осъществяване. При големите разузнавания възниква опасност от претоварване, поради което някои дейности се прехвърлят срещу заплащане на частни, неправителствени структури.

¹¹ Тенденцията засега е най-силна в САЩ. Уайнър нарича разузнавателно промишлен комплекс, изникващите „корпоративни клонинги на ЦРУ”, за които „доходният патриотизъм става бизнес“ за милиарди (Уайнър, Т. Наследство от пепелища. Историята на ЦРУ. С., Оксигарт, 2008, с. 595-6).

¹² Chesterman отбелязва, че дни след атаките на 11.09.2001 г. Сенатската комисия по разузнаване насърчава „симбиотичната връзка между разузнавателната общност и частния сектор”. През май 2007 г. на сайта на службата за военно разузнаване Defense Intelligence Agency е публикуван доклад с данни, вероятно заради които само за кратко се задържа на сайта: 70% от бюджета на американското разузнаване се харчи за разплащане с частни контрактори, а само за 2005 г. са похарчени нови \$42 млрд. извън общия разузнавателен бюджет. За това в доклада лаконично се казва: „Не можем да шпионираме, ако не можем да си го купим.“ (Chesterman, S. (2008). ‘We Can’t Spy ... If We Can’t Buy!’: The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing ‘Inherently Governmental Functions’. New York University School Of Law, Public & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 08-27, July 2008).

това¹³. Така функционалното разговарване по ирония заражда и усилва конкуренцията на разузнаването „само на себе си” и изводът е, че вместо да прави държавата по-силна, всъщност тази практика все повече стимулира противоположната тенденция, свивайки компетенциите и капацитета на държавата в най-чувствителната сфера – сигурността¹⁴. Друга характеристика за външната политика на глобализиращите е надценяването на ресурсите, с които разполагат за постигане на целите си. Разбира се, когато държавата е с добри възможности за разузнаване, информационният ресурс, с който управлението разполага, е много по-богат и системното поведение получава по-добра обосновка. Въпреки това обаче прекаленото разчитане на секретната информация например може да затрудни възприемането на очевидните „истини“ от средата, а необективното дефиниране на целите да стане факт заради увереността, че възможностите на разузнаването са неограничени.

Държавите, чиито обективни и субективни възможности им отреждат далеч по-скромно място във външнополитическите отношения, можем да означим като „локализирани“. Те имат разнообразни характеристики и се различават по стабилността на своята държавност (могат да бъдат революционизирани, демократизирани се или намиращи се в друг преход; провалили се; с неуправляеми територии и т.н.), имат различни режими на управление, различна степен на икономическо развитие и пр. Но за болшинството от тези държави регионалният фон на отношенията и най-близката им среда имат най-голямо значение за външнополитическата им активност. Това предполага, че непосредственото обкръжение и по-стеснените рамки на съответния регион не само обосновават степента на „локализация” на държавите, но и спомагат за силно концентрирания пространствен обхват на разузнавателните им интереси. Тези държави са фокусирани предимно върху поддържането и регулирането на случващото се в собствените си граници, както и повече търсят взаимодействие, отколкото да имат амбиция и възможности да променят средата извън тях. Това предполага силно ограничени възможности на разузнавателната дейност, които следват определена „специализация“;

¹³ Достъп до чувствителна информация от операциите по глобалното техническо разузнаване на НСА имат повече от 800 000 служители, включително и такива, които работят за „контрактори“, какъвто впрочем е бил и самият Сноудън (Urban, M. “Why has NSA failed to keep its own secrets?”, bbc.co.uk, 11/28/2013). Chesterman отбелязва, че държавата е въввлечена в конкуренция с индустрията и се вижда принудена да пренаеме собствените си бивши служители, този път като контрактори и консултанти на висок хонорар (пак там).

¹⁴ Уайнър подробно описва създаването на частни „разузнавателни“ компании, които не просто „конкурират” държавното разузнаване, а започват да го заместват (пак там).

за да се пести ресурс. От тази закономерност има и изключения. Когато по силата на крайна политическа необходимост трябва да се въздейства и променя външната среда от страна на държава, намираща се в регион със силно противопоставяне и конфликтност (като Близкия изток), тези действия винаги имат лавинообразен резултат и засягат повече държави, не само регионални. Така всички държави от този регион стават заинтересовани от поддържането на добри възможности за разузнаване и то като компонент на силата, а не просто на политическото действие, т.е. разузнаването престава да бъде само информационният подтик за действие и се превръща във важен инструмент за структурирането и организирането на външната среда.

По-конкретен пример ще дадем с държавата Израел, външнополитическите предизвикателства пред която са толкова големи, че ѝ пречат да постигне някакво трайно приспособяване или уравнивояване с регионалната среда. Заобиколена от враждебно настроени към нея, предимно отчуждени, революционизирани или нестабилни държави, за Израел е жизненоважна регионалната сигурност и това донякъде доста локализира обсега на разузнавателния ѝ интерес. Израел изпреварва своите съседи във всяко измерение на военната област, има голям бюджет за разузнаване и значително външно финансиране¹⁵. Наистина впечатляващи обаче са начините и ефективността, с която организира силите и ресурсите си в областта на разузнаването. Главната израелска разузнавателна служба Directorate of Military Intelligence (с акроним от иврит AMAN) класифицира обектите на разузнавателен интерес, към които и разузнавателният анализ се фокусира, не по държави, а по „системи“. Yosef Kuperwasser пояснява, че по този начин информационният резултат не отразява единствено способностите и политиката на Сирия или възможностите и действията на нелегитимните субекти в Ливан, например, а цялата „система“, включваща всички елементи, които могат да ѝ окажат въздействие като иранското влияние, натиска на глобалната среда, медиите, както и начина, по който другите държави и субекти възприемат израелската политика в съответната зона на заплахата¹⁶. От своя страна зоната на заплахата не е територия или регион и често се определя от въпроси като отношенията между противниците на Израел или баланса на силите. Този подход към организирането на разузнаването прави напълно възможно то да предоставя „холистично“ разбиране и познаване на

¹⁵ Годишно САЩ предоставят около \$3 млрд. за поддържането на израелската сигурност (McCarthy, Elliott. “Cutting Israel Aid: The One Way the Next President Could Balance the Budget”, *policymic.com*, 11/04/2012).

¹⁶ Kuperwasser, Yosef. (2007). *Lessons from Israel’s Intelligence reforms*. The Saban Center for Middle East Policy at the Brooking Institution, Analysis paper, No.14, October 2007.

напреженията и конфликтите, които са определящи за дадената зона и в крайна сметка увеличава значението на разузнаването съобразно нуждите на външополитическото действие.

По-горе онагледихме големите разходи за разузнаване на две от глоболизиращите държави, но и за локализираните „външното“ разузнаване е скъпоструващо, даже в още по-голяма степен, предвид поначало по-ограничените им ресурси, както и нагласи на обществото (предимно в държавите с демократичен режим на управление), че за сигурност все пак трябва да има разумен разходен лимит. В докладите на холандското разузнаване голямо внимание се обръща на финансирането и е очевиден стремежът големите разходи добре да се аргументират пред обществото. В доклада на финландската служба за сигурност и разузнаване Finnish Security Intelligence Service (с акроним от фински SUPO) финансовият отчет също е много подробен и е спрямо изразходваните суми по направления на дейност¹⁷. При локализираните държави все още не може да се говори за „приватизация“ на разузнаването. Според P. Gill обаче се заражда и се утвърждава тенденцията за осъществяване на разузнаване „отвъд“ държавата, което или следва намаляването на бюджетите за разузнаване, и/или се изразява в зависимостта на разузнаването от продуктите на бизнеса (напр. софтуер и хардуер за информационна обработка)¹⁸. Губят се и много кадри в полза на частния, корпоративен разузнавателен сектор. В случая не големите ресурси, както е при глоболизиращите, а затрудненията за държавните бюджети на локализираните стимулират „аутсорсването“ на разузнавателния процес, като опасността този път е „в лошо регулирания корпоративен сектор, който може да доведе държавните служби до изкушението да „договарят [...] направо незаконни операции“ (пак там).

¹⁷ В доклада на холандската разузнавателна служба General Intelligence and Security Service (с акроним от холандски AIVD) от 2012 г. се казва, че „в контекста на съвременната среда службата се нуждае от пълния обхват задачи, правомощия и ресурси [...] – възможности, които изискват време и дългосрочни инвестиции. Прилагат се най-високите стандарти по отношение на сигурността на информацията, разходите са огромни и ще продължават да растат“ (Annual Report 2012. (2013). General Intelligence and Security Service, Ministry of Interior and Kingdom Relations, Communications Department, 2500 EA Hague, July 2013). SUPO дори огласява разпределението на изразходваното: за 2012 г.: 35.5% от бюджета са за контратероризъм спрямо 37% за 2011 г.; 41% – за противодействие на разузнавателната дейност спрямо 37% за 2011 г.; 23.5% – работа по сигурността спрямо 26% за 2011 г. За периода 2008-2012 г. бюджетът нараства от € 16.2 млн. на € 17.9 млн. (Finnish Security Intelligence Service Annual Report 2012. SUPO, Home Page)

¹⁸ Gill, P. Is Intelligence Reform Lagging in Europe? (2012). ISN, ETH Zurich, November 2012.

Демократизиращите се локализиращи държави и въобще държавите в преход (демократичен или не толкова) представляват много интересна група, при която освен някои положителни промени, касаещи ролята на разузнаването, се наблюдават и много характерни дисфункции във връзката държава-политика-разузнаване. В случващото се могат да се открият закономерности, които се основават на преживени сходни исторически преломи и аналогични обществено-икономически предизвикателства, настъпили в държавите след установяването на новата глобална реалност и приключването на Студената война. Съществуването на държавите от Западните Балкани в „сложния постсоциалистически пъзел“ например показва, че разузнаването е възможно да се използва от „партийната олигархия“ за моделирането на цялата държавна система в отговор на групови интереси или да се постави под политически контрол с намерението по-късно да се трансформира съобразно политическите нужди¹⁹. Тези извън нормативни „предпоставки“ за разузнавателна дейност карат S. Janković да разглежда разузнаването като рефлексия на самата държава, а реформирането му като резултат, възможен само при нейното демократизиране²⁰. Авторът стига и по-далеч, като обявява реформите в областта на сигурността и разузнаването като необходимото условие въобще за по-нататъшното демократично развитие на държавата. Очевидно е, че това разбиране на изследователите не се възприема напълно в държавната политическа практика. В тези държави не са изработени нарочни стратегии за реформа на разузнаването, нужни още повече заради неговото стигматизиране и миналото му, както и за да се промени ширещото се обществено желание за пълна деконструкция на апарата му. Обратно, основният импулс за промени идва предимно от вътрешнополитически процеси и повратни политически събития²¹.

¹⁹ Hadžić, M. (2012). Intelligence Governance in the Western Balkans: A Comparative Perspective. In: Case Studies on Intelligence Governance in the Western Balkans, DCAF (Switzerland).

²⁰ Janković, S. (2012). The Serbia's Intelligence Reform and its Challenges. In: Security Sector Reform in South East Europe, DCAF (Switzerland), PfPC (Germany), BMLV (Austria).

²¹ An. Bogdanovski и M. Hadžić посочват, че най-значимите критични събития, които повлияват направлението и скоростта, с която в Македония се променя цялостната архитектура на системата за сигурност, включително разузнаването, са опитът за убийство на президента Киро Глигоров през 1995 г. и вътрешният въоръжен конфликт от 2001 г., който ускорява втората фаза от трансформацията на разузнаването (Bogdanovski, An. (2012). Intelligence Governance in Macedonia. In: Case Studies on Intelligence Governance in the Western Balkans, DCAF (Switzerland). Ar. Dyrmishi пише за трите вълни на реформи в Албания: след падането на комунистическия режим, след кризата през 1997 г. и от 2003 г. насам (Dyrmishi, Ar. (2012). Intelligence Governance in Albania. In: Case Studies on Intelligence Governance in the Western Balkans, DCAF

Демонстрацията на желание за сътрудничество със „старите демокрации“, както и за членство в ЕС и в НАТО се прокламира като случила се демократизация, включително в сектора за сигурност, което според Th. Bruneau и Fl. Matei е само формална атестация за това²². S. Janković успява да покаже защо успехът при демократизирането на държавата е дълбоко свързан и е предпоставен от реформирането на разузнаването, като дава пример с югославията от 90-те години на XX век, когато разузнаването се превръща от подсистема на държавата в система на организираната престъпност²³. Изследванията за държавите от бившия „Източен блок“ съдържат още болезнени констатации. Към типологизацията на държавите трябва да се прибави и един нов за съвременното тип локализирана държава, т.нар. „captured state“, при която „легитимно избраното правителство на практика не разполага с реална власт да управлява, особено в „запазените области“, сред които попадат и службите за сигурност, а това пречи на политическото управление да ги реформира²⁴. Разбира се, не само Европа дава примери за това, че разузнаването е индикатор за състоянието на държавната система и за отношението политика-общество, както и не само в това географско и политическо пространство може да се види, че отлагането на реформи в разузнаването отлага на практика една задължителна стъпка към положителната промяна на самата държавна система. Многобройни примери могат да се вземат и от Африка, и от Азия, при които корумпираната или по други причини слаба държавна система, неслучил се интегриращ резултат и лоша реформа на сектора за сигурност и разузнаване водят до няколко общи проблеми.

Нестабилните държави са характерна група от локализираните държави, за които само ще отбележим, че по подобие на демократизиращите се държави политиката им не може да има силна

(Switzerland). За Сърбия M. Hadžić посочва, че първите промени се случват след свалянето на Милошевич, а следващите започват едва след като държавата става независима. В Хърватия реорганизацията започва след смъртта на Туджман и изборната победа на партията HDZ през 2000 г., а следващата повратна точка е членството в НАТО, последвана от финалната фаза от преговорите за членството в ЕС. Тъй като в Черна гора и в Косово разузнаването е имало важна роля в борбата за независимост, неговата съществена реорганизация настъпва едва след като държавите я получават.

²² Bruneau, Th., and Fl. Matei. (2009). Intelligence in the Developing Democracies: The Quest for Transparency and Effectiveness. In: Intelligence in Other Land.

²³ Разузнавателните служби на държавите от разпадащата се Съюзна република Югославия се замесват в доставката на стратегически стоки чрез единствено възможните тогава канали – незаконните. Според S. Janković „тази тайна търговска спекулация се запазва дори и след като „държавната причина“ за нейното съществуване отпада“ (пак там).

²⁴ Hadžić, M. (пак там).

външнополитическа ориентация, ако въобще я има. Изключително вътрешно ориентираната политика оказва влияние върху ролята и функциите на разузнаването, което много често също е „останало“ във времето, когато е използвано от държавата за вътрешнополитически цели като служба за държавна сигурност. При неспирните вътрешнополитически смени и липса на демократичен регламент за това към разузнаването се прибягва главно за „защита на режима“.

Като вътрешен фактор за ролята на разузнаването във вземането на външнополитически решения връзката политика-разузнаване има много аспекти. Несъмнено водеща роля във връзката има политиката, поради което разузнаването приема ефектите от субективните качества и обективната подготовка на политическото ръководство, поставящо конкретните разузнавателни задачи. За да има „връзка“ обаче, от съществено значение е какво е субективното отношение и доверието на политиките към разузнаването, към неговите възможности и към стойността на информационния му резултат. Това отношение личи в специфичната практика на всяка конкретна държава, чрез която институционализира и организира функционирането на разузнаването, и има пряка връзка с неговата ефективност.

Заради производната роля на разузнаването във връзката политика-разузнаване изначално е заложена опасността от неговата политизация, каквато не само отминалата история познава. При някои държави личат усилията за ефективно координиране на националната политика в областта на разузнаването и сигурността, както и за запазване на подходящо институционално разстояние (стигащо само до „посредничене“) между правещите политика и осигуряващите ги с информация и с друга подкрепа специализирани служби. Част от усилията за това са свързани със създаването на междуведомствени структури със съвещателни и координиращи функции и търсенето на начини за тяхното успешно включване във връзката политика-разузнаване. Пример може да се даде с Великобритания, която взема поредица от институционални и функционални решения както на държавно, така и на наддържавно ниво, „имащи потенциала да рекалибрират процеса на вземане на външнополитически решения“, да конкретизират направлението и фокуса на отношенията между Великобритания и най-стратегическия ѝ партньор в областта на сигурността – САЩ и в крайна сметка да намалят субективизма в политическия процес и неговото разузнавателно осигуряване²⁵. Става дума за подсигуриването на едновременния принос на три

²⁵ Kotani, Ken. *Recent Intelligence Reform in the United Kingdom*. (2010). Briefing Memorandum, The National Institute for Defense Studies News, Issue 142.

институционализирани колегии: на Комисията по разузнаване (Joint Intelligence Committee (JIC)), която като аналитичен орган към правителството консолидира и оценява придобитата информация от разузнавателните служби, придвижва препоръките им към премиера и на свой ред установява приоритетите за събиране на разузнавателна информация, така че да няма спорове между службите по компетентност; на Съвета по национална сигурност (National Security Council), който от 2010 г. е централното тяло за координиране на разузнаването, отбраната и външната политика; както и на съвещателното тяло Joint Strategy Board, който от 2011 г. формализира отдавнашните връзки в областта на сигурността и разузнаването между Великобритания и САЩ.

В много държави се наблюдава тенденцията разузнаването да се постави достатъчно отдалечено от политиката, като сред важните аргументи за това е, че освен на управляващите, разузнаването трябва да служи и на опозиционните партии, т.е. трябва да е в интерес на цялото общество, а не само на политическите намерения на съответното държавно ръководство към даден момент. Така във връзката политика-разузнаване се появява акцент върху силното законово ограничаване на средствата, които и двете страни в отношението стриктно трябва да спазват. Напълно противоположен към същия въпрос е подходът на Израел – разузнаването трябва да бъде пълноправен партньор в процеса на вземане на политически решения, а политическото ръководство трябва да бъде партньор в разузнавателния процес. В Израел са убедени, че по този начин се постигат много предимства. Разузнаването е в състояние да предоставя по-релевантни и навременни оценки и може да предлага варианти на действие, които са по-подходящи за постигането на формулираните от политическото ръководство стратегически интереси. Самото политическо ръководство е в състояние по-добре както да разбере, така и да повлияе на разузнавателните акции (разбира се, не на самите разузнавателни послания и продукти), защото именно функционалното му задължение да определя обсега на разузнавателните приоритети му налага и „оперативното“ задължение да знае как разузнаването работи. Освен това политическото ръководство може да има принос със своите гледни точки и възприятия, натрупани от отреагирани ситуации и контакти с много хора от чуждестранната политика и дипломация към мненията и информацията в разузнавателните анализи. На партньорската връзка между политика и разузнаване в Израел се гледа като на гаранция, че политическото ръководство ще приеме оценките и предупрежденията на разузнаването много сериозно и то няма да е просто доставчик на информация. В същото време увереността, че оценките му ще бъдат взети под внимание

при реализирането на дадена политика кара разузнаването да бъде още по-внимателно, за да не допуска грешки. По всичко изглежда, че Израел поставя акцента върху взаимния, равнопоставен принос на политиката и разузнаването при изработването на външнополитически решения, защото в обстановка, в която трябва да се брани преди всичко оцеляването и приоритетите се „циментират“ около гаранциите за това, синхронът и максимално възможната ефективност между политика и разузнаване изглежда *трябва* да се абсолютизира.

Какво е доверието и отношението на политическите ръководства към разузнаването много ясно личи от работата им с разузнавателните оценки. Според J. Rovner вземащите външнополитически решения могат да се съобразят с установеното от разузнаването, защото му имат доверие или защото разузнавателният продукт съответства на вече съществуващи убеждения у тях; възможно е оценките да бъдат игнорирани; или, както авторът отбелязва, върху разузнаването да бъде оказан натиск, за да се приведат разузнавателните оценки в синхрон с политическите предпочитания и така разузнаването да се превърне в политически релевантно, вместо в политически направляващо²⁶. Освен това за стабилните демократични държави обществената подкрепа по определени въпроси като военно-политическата намеса във вътрешните работи на друга държава, „унищожаването“ / „ликвидирането“ на терористи и дори увеличаването на военния или разузнавателния бюджет винаги е много важна не само за „легитимизиране“ на политическите действия, но и за да се снижава политическата цена при евентуални провали. Така че за отношението към разузнавателните оценки е важно и общественото мнение за действията, които биха се предприели на тяхна основа. Американските източници изобилстват от анализи на „разузнавателни провали“, които в крайна сметка често се оказват резултат от лошите реакции на политиците или от натиска им върху разузнавателните служби заради желанието им да се „харесат“ или да манипулират „избирателите“.

Чест пример на разгорещено анализаторско обсъждане е National Intelligence Estimate (NIE) 2002-16HC, *Iraq's Continuing Program for Weapons for Mass Destruction* – разузнавателната оценка, която е публично оповестено основание, въз основа на което САЩ нападат Ирак през пролетта на 2003 г.²⁷ Това е един от случаите, които карат

²⁶ Rovner, J. (2011). *Fixing the facts: National Security and the Politics of Intelligence*. Cornell University Press.

²⁷ <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB129/nie_judgments.pdf> След напускането на инспекторите на ООН от Ирак през 1998 г. и спирането на потока от информацията разузнавателният анализ прави само предположения на базата на обичайното поведение на Саддам с уговорката, че оценките не са напълно достоверни.

западните анализатори да търсят обяснение на разминаванията във връзката политика-разузнаване. Част от причините за тях се оказват често противоположните мотиви за действие съответно в политическата и в разузнавателната практика. Политиците, предположено от техните функционални задължения, се очаква да виждат света в твърди рамки и да се осланят на една и твърда истина, поради което, според J. Nolan, те често приемат разузнавателния информационен дубликат на комплексни проблеми като „достоверни данни, пропусайки нюансите и съществените предположения“²⁸. Обратно, заради функционалните си задължения е естествено служителите и аналитиците от разузнаването да не вярват, че въобще е възможно да се предоставя безсъмнена истина за неопределеността на глобалната среда и без изненада приемат динамиката на промените. Те изготвят прогнозите си за по-далечно бъдеще с много условности и насочват усилията си най-вече към идентифициране на факторите, които правят събитията повече или по-малко вероятни²⁹. Заради разузнавателна оценка на американското разузнаване, този път относно иранската ядрена програма, в публичния дебат се отправят още повече критики, много от които разкриват общи за съвременното разузнаване слабости³⁰. Разузнавателният анализ например продължава да остава малка част от разузнавателната общност, поради което, според експерти, рисковете и ползите от следването на дадена дипломатическа, военна или дори икономическа стратегия престава да е толкова въпрос на разузнавателни преценки, колкото на политически сметки. Заради бюрократизма на вътрешноинституционалната среда, както и неосъвременяването на концепцията за секретността, съществува опасност достъпът до информация действително да стане въпрос на ранг и престиж, а не на

Но през лятото преди нападението над Ирак изненадващо аналитиците започват да стават все по-убедени, че оръжие има (NIE 2002-16HC, p. 2). Оценката не е направена върху новопридобитата информация. Това, което този път кара разузнаването да бъде толкова убедително, според J. Rovner (пак там) е натискът от страна на политиците във Вашингтон.

²⁸ Nolan, J. (2009). *Diplomacy and Security in the Twenty-first Century*. Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, Washington, D.C. 20057–1025.

²⁹ J. Nolan дори цитира разузнавателен аналитик, който казва, че в тяхната работа не използват много често думата „зная“, а по-често се използва „не зная нещо“ – даже не толкова често, колкото трябва (пак там). Затова според G. Treverton „аналитиците мислят за това, какво би се объркало, а политиците за това, кое би било правилно“ (Treverton, G. F. (2005). *The Next Steps in Reshaping Intelligence*. RAND).

³⁰ През 2007 г. американското разузнаване изготвя доклад, според който Иран е спрял разработването на ядрено оръжие още през 2003 г. Обезпокоителното тук е, че този доклад отхвърля предишен анализ с напълно противоположни изводи, направен именно през 2003 г. (“Reflections on the National Intelligence Estimate on Iran”, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 12/4/2007).

реална необходимост, което на практика осигурява потенциалната власт само на този, който успее да получи информацията.

Вътрешният фактор, свързан със съотношението между ефективността и контрола върху разузнаването, крие в себе си големи предизвикателства. Съвсем не е случайно например, че националните разузнавателни служби са едни от последните компоненти на „модерната“ държава, които получават формална институционалност, въпреки репутацията си на „втората най-стара професия в света“³¹. Това се обяснява със скритата природа на разузнавателната дейност, уменията и способите за която трудно подлежат на формализация, а зависят предимно от тяхната ефективност³². Следващи процеса на институционализация и реформиране във времето, въпросите за ефективността и контрола би трябвало да се неразделни. Оказва се обаче, че това зависи от ролята, която всяка държава отрежда на разузнаването си за своята политика, както и от натиска на обществото и регулацията на закона, ако, разбира се, не могат да бъдат пренебрегнати или заобиколени. Така в крайна сметка има държави, които решават само въпроса за ефективността на разузнаването, а други осигуряват ясна регламентация и контрол върху него, като легитимните национални интереси, гражданските свободи и демокрацията са съображенията за това. Очаква се, че тези две групи държави са съответно с недемократичен и демократичен режим на управление. И това е съвсем закономерно, защото спазването на законовите ограничения в добавка с общественото мнение и подкрепа могат да са от изключителна важност за определяне на границите, които е допустимо разузнаването да преминава при скритото придобиване на информация и при въздействие върху чужда среда, само при демократични държави. Все пак въпросите коя е най-ефективната структура за разузнаването и как тя може да бъде контролирана си остават трудни даже и в „развитите“ демокрации, защото *„секретността е врагът на демокрацията“*³³.

³¹ Първите стъпки в тази посока се предприемат едва след Втората световна война от САЩ, които приемат първия публично известен закон, установяващ правомощията на разузнавателните служби. Така силно се ограничава „изключителната оперативна автономност, с която разузнаването се е ползвало на полето на националната сигурност“ (Watts, L. (2004). *Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies, Conflicting Paradigms, Dissimilar Contexts. Studies in Intelligence, Vol. 48, No. 1*).

³² Разузнаването изпълнява своето предназначение в среда, която е чужда и защитена от свой собствен ред или има желание да крие субектността си. Според Йончев за разузнаването това е „видова особеност, която го отличава в сравнение с другите предназначени скрити дейности“ (пак там, с. 36).

³³ Bruneau, Th. and K. Dombroski. (2006). *Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies*. In: Thomas Bruneau and Scott Tollefson, (editors).

Поглед назад в историята показва, че дълго време не само контролът, но и самото съществуване на специалните служби е било немислимо да се дебатира публично, а отчетността не е надхвърляла и не е била изисквана извън изпълнителната власт, на която службите всъщност са били подчинени³⁴. Въвеждането и укрепването на надзора за законност върху разузнавателната дейност в демократичните държави по правило става отново след публични скандали и обществено недоволство за нарушаване на граждански права³⁵. В крайна сметка резултатът е въвеждането на законова регламентация като условие за съществуване на службите, както и на различни механизми за надзор. Според L. Watts и P. Robinson обаче най-съществените достижения са, че контролът и оперативната ефективност започват да се възприемат като цели с еднакво значение, „дори и ако ефективността не е бил експлицитен елемент в проекта за реформиране“, както и че започва да се редуцира ролята на разузнаването в „неразузнавателни“ области³⁶. Практиката обаче показва, че демократичното управление не може да се абсолютизира като гарант за ефективен контрол върху специалните служби. До започването на „войната с тероризма“ в демократична държава като Канада специалните служби са предизвиквали малка обществена загриженост и дори безразличие, а ограничените правомощия на специалните служби не са създавали много работа на Съвета по надзор (Security Intelligence Review Committee). Но дори и след като обхватът и мащабът на канадската разузнавателна дейност се увеличават, не са направени големи промени в механизмите за проверка и контрол³⁷. САЩ, които въпреки, че от 70-те години насам

³⁴ L. Watts отбелязва, че шведските граждани разбират за съществуването на тяхната разузнавателна служба едва през 1973 г. след обществен скандал (пак там). Дълго време и съществуването на американската НСА официално е отричано и е било само обществена тайна.

³⁵ Държавите от Западна Европа, Северна Америка, Австралия и Нова Зеландия започват реформиране на разузнаването си от края на 60-те и началото на 70-те години заради скандали за насилие. За първи път започват да се създават контролни органи със съответен достъп до класифицирана информация, чрез които да се гарантира, че нарушенията няма да бъдат допускани толкова лесно. За държавите от Съветския блок Gill (2012) отбелязва, че разделната година е 1989, „въпреки че демократизирането, започнало тогава, е процес, а не събитие и това напълно съответства и на случващото се с разузнаването“.

³⁶ Robinson, P. (2008). *Eyes on the Spies – Reforming Intelligence Oversight in Canada*. CIPS, Policy brief No. 1, November 2008.

³⁷ За увеличаването на разузнавателния обхват P. Robinson дава примери с разузнавателната служба CSIS, която увеличава дейността си зад океана; с въоръжените сили Canadian Forces, които създават звено за агентурно разузнаване, действало в Афганистан; и с федералните полицейски сили Royal Canadian Mounted

продължават да изграждат голяма система за контрол на специалните служби, през последните 2-3 години се превръщат в емблематичен пример за пропуски и неефективност в това отношение.

Без да се спираме изрично на механизмите за контрол, а проследявайки разузнавателните дейности, станали публично известни, които нарушават правата на американски и на чужди граждани, можем да потърсим отговор на въпроса трябва ли да имат нещо общо ролята на разузнаването за външната политика и националната сигурност, от една страна, с формализирани правила, насочени към неговото ограничаване и тяхното публично дебатиране, от друга. През 2013 и 2014 г. станаха известни много факти за нарушаване на собственото законодателство и незачитане на личното пространство на собствените граждани от страна на американските разузнавателни служби. Разбра се, че НСА е събирала телефонни записи на десетки милиони американци³⁸. Според документ, който в „Вашингтон пост“ получава в средата на август 2013 г. от Ед. Сноудън, американски граждани е допускано да бъдат шпионирани „по невнимание“ по причини като печатни грешки и грешки в системата³⁹. За нарушаване на правата на чужди граждани, неспазване на международното право и пристъпване на партньорски споразумения вече също има много примери⁴⁰. Предизвиканата от тях международна

Police, които се преместват обратно в областта на разузнаването по сигурността заради възложените им правомощия по борба с тероризма (пак там).

³⁸ В. „Гардиан“ публикува през юни 2013 г. секретно съдебно разпореждане телекомуникационната компания „Verizon“ да предоставя всеки ден всички телефонни данни на НСА. Агенцията се включвала директно към сървърите на девет интернет фирми, включително Facebook, Google, Microsoft и Yahoo, за да проследява онлайн комуникациите по програма за наблюдение, наречена „Prism“. Британското Управление за правителствени комуникации (Government Communications Headquarters, GCHQ), осъществяващо техническо разузнаване, също е обвинено в придобиването на информация от онлайн компании чрез „Prism“ („Edward Snowden: Leaks that exposed US spy programme“, bbc.co.uk, 01/17/2014).

³⁹ През 2008 г. напр. голям брой обаждания от Вашингтон са били прихванати след грешно въвеждане в компютърната програма на „202“ – телефонния код на Вашингтон, вместо на „20“ – телефонния код на Египет.

⁴⁰ Компютри, използвани от френски делегати в ООН са били под наблюдение на НСА, а според в. „Льо Монд“ мониторинг е имало и върху милиони френски телефонни разговори (McKelvey, T. „US spies on 'the entire globe', experts say“, BBC News Magazine, 10/25/2013). Секретна дипломатическа нота разкрива, че НСА насърчава висши служители от департаментите, които са клиенти на агенцията, като Белия дом и Пентагона, да предоставят телефонни номера на водещи чужди политици, с които контактуват, за да бъдат включвани в системата за наблюдение на агенцията. В документа обаче се признава, че е събрана малко разузнавателна информация, подходяща за докладване (Ball, J. „NSA monitored calls of 35 world leaders after US official handed over contacts“, The Guardian, 10/25/2013). Британската GCHQ се е включвала към оптични кабели, по които преминават глобални комуникации и е

критика е толкова голяма, че според изследователи всяка разузнавателна полза от шпионирането на приятелски правителства е далеч по-маловажна от потенциалните дипломатически щети⁴¹. Но и самото вътрешно законодателство на САЩ позволява заобикалянето на забраните на чуждите законодателства. Поправките в закона за осъществяване на наблюдение от страна на външното разузнаване Foreign Intelligence Surveillance Amendments (FISA) Act например улеснява американските власти при получаването на директен и лесен достъп до огромно количество данни, принадлежащи на неамерикански граждани, живеещи извън САЩ, за каквито практики има малко предвидени или неясни отговорности⁴². Разбира се, ситуацията в САЩ е „неповторима“ по няколко причини: разузнавателната общност е съставена от десетки различни служби, при чието функционално деление не се спазва единен принцип (дали важна е средата, методите или направленията); САЩ не противодействат, а „воюват“ с тероризма; и все още не може да се реши къде е балансът между правилата, които службите, действайки извън САЩ (не) трябва да спазват, и тези,

споделяла огромно количество данни със своя американски партньор НСА в операция с кодово име “Tempra”, продължила 18 месеца. Въпреки че GCHQ не е нарушила закон, в. „Гардиан” твърди, че съществуващата законова регламентация е приета в твърде широки рамки, за да се позволи данни с подобен размер да бъдат събирани (“Edward Snowden: Leaks that exposed US spy programme”, BBC News, 01/17/2014). Впрочем още през 1998 г. Европейският парламент изготвя доклад, в който ЕС съобщава тревогата си от рутинното прихващане на електронната поща, телефонните и факс комуникациите в Европа от американската НСА.

⁴¹ В телефонен разговор с президента Обама германският канцлер Ангела Меркел настоява американското разузнавателно наблюдение да бъде поставено на нова законова основа в края на 2013 г. Европейската Комисия подкрепя предложение да се въведе изискване американските технологични компании да получават разрешение, преди да предоставят данни за граждани на ЕС на американски разузнавателни служби; а Европейският Парламент гласува в подкрепа на прекратяването на споразумението за обмяна на банкови данни между ЕС и САЩ – Terrorist Finance Tracking Program (TFTP), след като „Дер Шпигел” разкрива, че Агенцията е прихвощала банкови данни на граждани на ЕС от международната система за банкови трансфери на белгийската компания “Swift”. Основателно се предполага, че операции в такъв мащаб е навъзможно да бъдат предприемани без съгласуване със самия президент.

⁴² Поправките са приети през 1978 г. и предписват процедури при изискуема юридическа санкция за електронно наблюдение и физическо дирене на лица, въввлечени в шпионаж или в международен тероризъм срещу САЩ в полза на чужда сила. Исканията се решават от единадесетчленен съдебен състав на съд, наречен Foreign Intelligence Surveillance Court <<http://www.fas.org/irp/agency/doj/fisa/>>. Това не означава, че Съдът упражнява надзор за законност спрямо всички операции на НСА, често научава за нови методи за придобиване на информация, които вече от месеци се използват в операции, и, преди да ги обяви за противоконституционни, вече са нанесли щети.

валидни при дейността им на собствена територия. Освен това САЩ развиват недостижими технически способности за разузнаване, чиито възможности се приема, че не могат да зависят от законови ограничения, особено тези, валидни в чужди държави⁴³. Важно е също, че в такава огромна машина усилването на политизацията има тежки последици не само за предотвратяването на провали, но и за обективното им последващо разследване. Допълнително повлиявани от всичко изброено, политическата и обществената култура в САЩ продължават да се намират в кълбо от непреодолими парадокси между демокрацията и постигането на сигурност на всяка цена. По-генералните изводи са, че голямото разширяване на разузнавателната дейност, нейните възможности и роля, както и допускането ѝ да участва в самия външнополитически процес със сигурност сериозно засягат морални и законови норми, собствени и чужди; практическата сила и резултатност на разузнаването се застрашава, оптималното изразходване и разпределяне на ресурсите – също; а когато контролът влезе в дилема с националната сигурност, проверките пост фактум се увеличават, докато надзорът, осъществяван преди и по време на разузнавателните операции, намалява. Разбира се, едва ли има държава, в която контролът да е толкова съвършен, че преропъки за гарантиране на законността на разузнавателната дейност вече да не са необходими. В много държави дебатът около тези въпроси се превръща в постоянен и в много случаи е публичен⁴⁴.

Контролът върху разузнаването в демократизиращите се държави е подусловен на степента на демократизация, която държавата сама по себе си е успяла да постигне при специфичните условия на собствената си история. Отново се връщаме в Източна Европа, където т.нар. „преход“ след края на Студената война се отличава с характерни за този регион политически, социални и икономически реформи или опити за такива. И отново сред водещите причини не само за реорганизацията, но и за усилването на контрола върху разузнаването са различни инциденти, в които службите са замесени. Започват да се приемат

⁴³ Т. McKelvey отбелязва, че в сферата на международния електронен шпионаж САЩ притежават „ядрен арсенал“, докато останалият свят се бори с „пушки“ (“US spies on 'the entire globe', experts say”, BBC News Magazin, 10/25/2013).

⁴⁴ Комисиите за надзор за законност върху разузнавателната дейност в Холандия (Dutch Review Committee for the Intelligence and Security Services (CTIVD)) и в Белгия (Standing Intelligence Agencies Review Committee) имат официални интернет страници, където ежегодно се публикуват докладите им и резултатите от проверките за законност, ефективност и координация, класифицирането на държавните тайни, правомощията за прихващане и сигнално разузнаване, както и установеното при разследвания след постъпили оплаквания за нарушения, допуснати от службите (CTIVD, Home Page; Standing Intelligence Agencies Review Committee, Home Page).

законали за техниа статут, обхват и компетенции; дава им се нова структурна организация и системно място; заявява се стремеж към тяхната деполитизация; забранява се публичната им намеса в протичащите политически процеси, а тяхната субординация спрямо легитимните граждански власти се гарантира от конституцията и от законите на държавите. Изброеното показва, че поне формално се осигуряват необходимите предварителни закони, политически и системни условия за демократичен граждански контрол върху разузнавателните служби, но в действителност те или не водят до ефективен резултат, или той все още не се случва заради дългия процес на демократизация на самите държави; или въобще е невъзможен заради тесните политически и партийни мотиви, стоящи зад реформите. Сред държавите има и такива, които дори формално не осигуряват необходимото за реформиране на разузнаването и даже липсват устройствени закони или регламентацията остава непълна заради лошата подготовка на законодателя и/или умишленото „пазене“ на службите от подробно регламентиране, за да се остави властта встрани от закона.

Особеностите за контрола върху разузнаването при недемократичните режими идват най-вече от липсата на опозиция, както и от силната идеологизация на разузнавателната дейност, необходима за да се съхранява стабилността на държавата. Всъщност поддържането на идеологизирани системи за сигурност е част от поддържането и регулацията на вътрешния ред. И ако в горните случаи се говореше за „опасността“ от политизирането на разузнаването, тук вече става дума за опасността от „сигурностизиране“ на политическите и социални въпроси, което в много по-голяма степен има за последица нарушаването на човешки права. Разузнаването в тези случаи означава най-вече контрразузнаване или вътрешна сигурност и понеже почти всичко може да бъде дефинирано като държавна тайна, нещата, които трябва да бъдат контролирани чрез него, са всеобхватни. Разузнавателният апарат се разраства по мащаб и влияние, защото границите за неговата дейност се поставят само от идеологията, религията и/или от нуждите на режима⁴⁵.

В заключение ще отбележим, че реформирането на разузнавателните служби и промяната в ролята на разузнаването за външната политика на държавата след края на Студената война не е

⁴⁵ Th. Bruneau и K. Dombroski отбелязват, че при недемократичните държави, най-вече заради тежката обвързаност на разузнаването с властта и нейната крайна централизация, разузнаването в голяма степен става автономно даже и в рамките на самите режими и акумулира собствена мощ и отговорности, идващи не от правомощията според закона, а директно от изпълнителната власт (пак там).

общовалиден, нито еднакво революционен процес, той има различни насоки и обекти, както и различни мотиви. Тези разлики водят до парадоксални и полярни състояния на съвременното разузнаване, на разбирането за него и неговите възможности и пряко влияят върху функционалното му проявление. Затова не може да има еднозначен отговор на въпроса решаваща ли е ролята на разузнаването за държавните решения във външната политика. Ето някои от аспектите на възможните отговори: в някои държави се променя отношението на обществото, а в много случаи и на политиката, към разузнаването и границите на неговите възможности, поради което започва да се редуцира ролята на традиционните функции в „неразузнавателни“ области и да се появяват нови субективни параметри, от които зависи определянето на успеха или провалите на разузнавателната дейност; в други държави обаче се запазва голямото значение на въпроса „защо“ се придобива информация за сметка на въпроса „как“.

Използвана литература

1. Бонифас, П. Съвременната геополитика – основните разделителни линии. С., Кама, 2007.
2. Йончев, Д. Разузнаване. С., Фидес Ай енд Кей ООД, 2005.
3. Методиева, М. Изявление на американския президент Обама за следенето на словото. Български Хелзински комитет, 31/01/2014.
4. Стефанов, Г. Теория на международните отношения. С., Сиела, 2004.
5. Уайнър, Т. Наследство от пепелища. Историята на ЦРУ. С., Оксиарт, 2008.
6. „Бюджет России засекречен Больше“, Окт. 15, 2013, [online], voprosik.net <<http://voprosik.net/byudzhnet-rossii-zasekrechen/>>
7. “Australia ambassador summoned amid Asia US spying reports”. BBC News, 11/01/2013.
8. “Edward Snowden: Leaks that exposed US spy programme”. BBC News, 01/17/2014.
9. “Obama in Indonesia: Much work needed on Muslim ties”. BBC News, 11/09/2010.
10. “U.S. spy network’s successes, failures and objectives detailed in ‘black budget’ summary”. The Washington Post, 08/29/2013.
11. Annual Report 2004. (2005). General Intelligence and Security Service, Ministry of Interior and Kingdom Relations, Communications Department, 2500 EA The Hague.
12. Annual Report 2012. (2013). General Intelligence and Security Service, Ministry of Interior and Kingdom Relations, Communications Department, 2500 EA Hague, July 2013.
13. Ball, J. “NSA monitored calls of 35 world leaders after US official handed over contacts”. The Guardian, 10/25/2013.

14. Bogdanovski, An. (2012). Intelligence Governance in Macedonia. In: Case Studies on Intelligence Governance in the Western Balkans, DCAF (Switzerland).
15. Bruneau, Th. and K. Dombroski. (2006). Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies. In: Thomas Bruneau and Scott Tollefson, (editors).
16. Bruneau, Th.,and Fl. Matei. (2009). Intelligence in the Developing Democracies: The Quest for Transparency and Effectiveness. In: Intelligence in Other Land Canadian Security Intelligence Service. (2009). Pakistan's Security Today and Tomorrow. World Watch: Expert Notes Series.
17. Chesterman, S. (2008). 'We Can't Spy ... If We Can't Buy!': The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing 'Inherently Governmental Functions'. New York University School Of Law, Public & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 08-27, July 2008.
18. Dutch Review Committee for the Intelligence and Security Services, Home Page.
19. Dyrmishi, Ar. (2012). Intelligence Governance in Albania. In: Case Studies on Intelligence Governance in the Western Balkans, DCAF (Switzerland).
20. Finnish Security Intelligence Service Annual Report 2012. SUPO, Home Page.
21. Gill, P. Is Intelligence Reform Lagging in Europe? (2012). ISN, ETH Zurich, November 2012.
22. Hadžić, M. (2012). Intelligence Governance in the Western Balkans: A Comparative Perspective. In: Case Studies on Intelligence Governance in the Western Balkans, DCAF (Switzerland).
23. Hague, William. "Securing our future". Gov.UK, 11/16/2011.
24. Janković, S. (2012). The Serbia's Intelligence Reform and its Challenges. In: Security Sector Reform in South East Europe, DCAF (Switzerland), PfPC (Germany), BMLV (Austria).
25. Kotani, Ken. *Recent Intelligence Reform in the United Kingdom*. (2010). Briefing Memorandum, The National Institute for Defense Studies News, Issue 142.
26. Kuperwasser, Yosef. (2007). Lessons from Israel's Intelligence reforms. The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution, Analysis paper, No.14, October 2007.
27. McCarthy, Elliott. Cutting Israel Aid: The One Way the Next President Could Balance the Budget. 11/04/2012.
28. McKelvey, T. "US spies on 'the entire globe', experts say". BBC News Magazine, 10/25/2013.
29. National Intelligence Estimate (NIE) 2002-16HC, Iraq's Continuing Program for Weapons for Mass Destruction.
30. Reflections on the National Intelligence Estimate on Iran. (2007). American Enterprise Institute for Public Policy Research, December, 12/4/2007.
31. Robinson, P. (2008). Eyes on the Spies – Reforming Intelligence Oversight in Canada. CIPS, Policy brief No. 1, November 2008.

32. Rovner, J. (2011). *Fixing the facts: National Security and the Politics of Intelligence*. Cornell University Press.
33. Standing Intelligence Agencies Review Committee, Home Page.
34. Treverton, G. F.(2005). *The Next Steps in Reshaping Intelligence*. RAND.
35. Urban, M. Why has NSA failed to keep its own secrets?. BBC News, 11/28/2013.
36. Watts, L. (2004). *Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies, Conflicting Paradigms, Dissimilar Contexts*. *Studies in Intelligence*, Vol. 48, No. 1.