

Раша Р. Лазовић*

Министарство одбране Републике Србије

Међународна обавештајна сарадња постала је општеприхваћена пракса у обавештајној делатности крајем двадесетог века. Томе су допринели развој комуникација, прерасподела политичке моћи у свету и комплексно глобално безбедносно окружење. У условима диверзификације објеката обавештајног интересовања и промене природе и начина испољавања безбедносних претњи, обавештајне службе користе међународну обавештајну сарадњу као начин за увећање сопствених прикупљачких капацитета. Поред несумњивих обавештајних и политичких користи које доноси међународна обавештајна сарадња, овај вид сарадње носи са собом одређене безбедносне ризике. Поред осталог, обавештајна сарадња може се користити и за избегавање надзора рада обавештајних служби и извршење посредног утицаја на партнерску страну. Да би се у потпуности искористиле предности међународне обавештајне сарадње неопходно је јасно дефинисати циљеве националне обавештајне политике и успоставити прецизне механизме који обезбеђују надзор активности служби на овом плану.

Кључне речи: *обавештајна делатност, информација, обавештајна информација, обавештајни циклус, обавештајна служба, размена обавештајних података, обавештајна сарадња*

Теоријско одређење обавештајне делатности

Иако се за обавештајну делатност тврди да је други најстарији занат на свету, мало пажње је посвећено њеном теоријском одређењу. Историчар Валтер Лакер (*Walter Laqueur*) наглашава да су сви досадашњи покушаји дефинисања обавештајне делатности били неуспешни.¹ Међутим, без прецизне дефиниције обавештајне делатности није могуће спровести даља теоријска истраживања у овој области.

У домаћој литератури се под појмом *обавештајна делатност* подразумева скуп мера, активности и процедура које се предузимају од највиших до најнижих државних инстанци и специјализованих делова државног система ради обезбеђења

* У чланку су изнети лични ставови пуковника др Раше Р. Лазовића, који ни на који начин не представљају званичне ставове Министарства одбране или другог државног органа Републике Србије.

¹ Warner Michael, Wanted: A Definition of „Intelligence“ – Understanding Our Craft, *Studies of Intelligence*, vol 46, no 3, 2002, p. 15.

правовремене информације или сазнања о појавама од општег и посебног интереса, ради адекватне обавештајне подршке политичком и војном руководству. У Војном лексикону обавештајна делатност представља: „*активност обавештајних и војнообавештајних служби, институција и органа за потребе државног, политичког или војног руководства. Обухвата планирање, прикупљање, проверавање, анализу, селекцију и достављање обрађених података на коришћење. Представља непрекидан процес којим се руководству обезбеђују подаци о другим државама, њиховим оружаним снагама и другим чињеницама значајним за вођење текуће и дугорочне политике и припрему и вођење рата*“.²

У англосаксонској обавештајној теорији обавештајна делатност се означава термином *intelligence*.³ При томе, треба имати у виду да је овај термин вишезначан и истовремено се користи да означи процес, завршни производ (знање и предзнање) и организацију.

Тако, на пример, Централна обавештајна агенција Сједињених Америчких Држава наводи да појам *intelligence* у свом најједноставнијем облику представља знање и предзнање о свету око нас – неопходно влади САД за доношење одлука и предузимање активности.⁴

Знање и информације саме по себи, међутим, не чине обавештајну делатност. Начин на који се знање и информације користе, сврха и модалитет њиховог прикупљања, као и њихов крајњи корисник дају им посебан квалитет. Зато се у европским земљама, за разлику од САД, потенцира веза обавештајних служби и држава које су њихови оснивачи и крајњи корисници обавештајних информација. Бјерн Милер Вил (*Björn Müller-Wille*) обавештајну делатност дефинише на следећи начин: „*У контексту безбедности, обавештајна делатност помаже у идентификацији претњи и омогућује нам да постанемо свесни неопходности деловања. Поред тога, ова делатност подржава процес планирања и извршавања операција на терену или политичких акција*“.⁵

У Француској се обавештајна делатност посматра као скуп активности чији је циљ да највишим државним властима, дипломатији, оружаним снагама и снагама унутрашње безбедности остваре аутономну могућност разумевања и предвиђања развоја у стратегијском окружењу, што је основа за доношење одлука и акцију.⁶

Шведски теоретичар Бјерн Фегерстен (*Björn Fägersten*) под обавештајном делатношћу подразумева усмеравање, прикупљање, анализу и обраду јавно доступних и тајних информација ради смањења неизвесности код доносиоца одлука при одлучивању о безбедносним питањима.⁷

² Група аутора, *Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 336.

³ *Dictionary of Contemporary English*, Longman, доступан на: <http://www.longman.com/webdictionary> (09. 11. 2009).

⁴ *A Consumer's Guide to Intelligence*, Central Intelligence Agency, Office of Public Affairs, Washington DC Central Intelligence Agency 1999, p. VII.

⁵ Müller-Wille Björn, *For our Eyes only – Shaping an Intelligence Community within the EU*, Occasional Paper no 50, Institute for Security Studies Paris, 2004, p. 7.

⁶ *Défense et Sécurité nationale Le Livre Blanc*, Odile Jacob/La documentation français, Paris, juin 2008, p. 133.

⁷ Fägersten Björn, *European Intelligence Cooperation: Drivers, Interests and Institutions*, SIIA Papers No 6, Swedish Institute of International Affairs, p. 13.

Можда најједноставнију дефиницију обавештајне делатности дао је Мајкл Ворнер (Michael Warner): „Обавештајна делатност је тајна државна активност усмерена ка разумевању и утицају на стране ентитете“.⁸

Своју дефиницију Ворнер базира на пет кључних елемената: 1) обавештајна делатност користи тајне изворе и начине прикупљања података; 2) реализују је државни службеници за потребе државног руководства; 3) усмерена је на стране субјекте; 4) омогућава доносиоцима одлука разумевање и 5) утицај на стране ентитете на такав начин да се не могу директно повезати са матичном државом.

Поред научних, у пракси се често користе такозвана административна одређења обавештајне делатности. Производ су националних или међународних организација и обезбеђују њихово ефикасно функционисање. Тако се у НАТО под појмом *intelligence* подразумева: „**производ** који је резултат обраде информација о страним земљама, непријатељским или потенцијално непријатељским снагама или елементима, као и зонама актуелних или потенцијалних операција. Термин се употребљава и да означи **процес** чији је резултат овај производ, као и **организаације** које се баве овим делатностима“.⁹

Као производ, *intelligence* се налази у директној функцији доношења одлука. Значај обавештајних информација при одлучивању често је пресудан, јер правовремено поседовање релевантних информација повећава вероватноћу доношења исправних одлука. Чак и слабија одлука може се у току реализације поправити уколико се нове информације правилно уграде у процес одлучивања. У вези с тим, проблеми при доношењу одлука састоје се у утврђивању 1) које информације треба прикупити и у којој форми, 2) где и колико дуго их чувати, 3) када и од кога их треба тражити, 4) како их треба процењивати и 5) када их треба повући или допунити.

Као процес, појам *intelligence* обухвата: (1) прикупљање обавештајних података из јавних и тајних извора о актуелним и потенцијалним противницима, њихову обраду и достављање завршних обавештајних производа корисницима ради разумевања намера и способности потенцијалних и стварних супарника; (2) примену тајних активности ради утицаја на циљне ентитете и (3) заштиту од обавештајне активности страних држава и недржавних субјеката који угрожавају безбедност државе.

Посебно је важно уочити да је обавештајна делатност као процес усмерена, како према актуелним, тако и према потенцијалним противницима. Категорија потенцијалних противника је изузетно широка и, поред осталих, обухвата чак и савезничке и партнерске земље. Иако је уобичајено да је тежиште у обавештајној делатности на познавању противника, познавање савезника је једнако важно како би се избегла изненађења која могу да имају стратешке импликације на међусобне односе.¹⁰ У том смислу, обавештајна делатност прати политичке, војне, социјалне и културне процесе који могу да доведу до промене курса спољне политике партнерске и савезничке земље или међународне организације. Обавештајни рад према саве-

⁸ Warner Michael, Wanted: A Definition of „Intelligence“- Understanding Our Craft, *Studies of Intelligence*, vol 46, No 3, 2002. p. 21.

⁹ NATO *Glossary of Terms and Definition*, NATO Standardization Agency, AAP-6, April 2009, p. 136, доступан на: <http://www.nato.int/docu/stanag/aap006/aap-6-2009.pdf> (07. 11. 2009).

¹⁰ Udi Golan, Relying on a Splintered Reed? *Strategic Assessment*, Vol. 14, No. 3, October 2011, p. 84.

зничким и партнерским земљама у политичком смислу веома је осетљива тема. Међутим, пракса је показала да обавештајно деловање између блиских савезника није искључено. При томе, када је обавештајна делатност у питању, кључна разлика између актуелних и потенцијалних противника огледа се у ресурсима који се одвајају за те потребе и облицима рада који се при томе користе.

Као организација, појам *intelligence* се односи на специјализовани део државног апарата који је намењен за реализацију обавештајне делатности. При том се подразумева да су ове организације одвојене од дипломатске службе, која у себи комбинује прикупљање информација и извршну функцију.¹¹

„Обавештајне службе кључна су компонента било које државе која пружа независне анализе података битних за безбедност државе и друштва и заштиту њихових животних интереса.“¹²

Основни циљеви обавештајних служби су да:¹³

- обезбеде анализу дешавања у областима од значаја за националну безбедност,
- пруже рано упозорење за наступајуће кризе,
- помажу државним органима при руковођењу у кризним ситуацијама откривањем намера постојећих и потенцијалних противника,
- обезбеде информације државним телима надлежним за планирање система одбране и војних операција,
- штите тајне информације, како о сопственим изворима и активностима, тако и оних који припадају другим државним агенцијама,
- тајно делују ради утицаја на исход дешавања у складу са националним интересима.

Све обавештајне службе имају исте циљеве, али су им задаци различити, јер произилазе из националних интереса.

Класификацију обавештајних служби могуће је извршити на различите начине, у зависности од критеријума који се користе. У односу на карактер деловања, службе можемо поделити на обавештајне и контраобавештајне. Према објекту интересовања разликујемо спољне и унутрашње обавештајне службе. По карактеру циљева који се желе постићи обавештајне службе можемо поделити на офанзивне и дефанзивне. Уколико као критеријум класификације узмемо објекте истраживања, можемо рећи да постоје политичке, војнообавештајне и економске обавештајне службе. По положају у оквиру државног административног система разликујемо аутономно-централне и ресорне обавештајне службе.

У западној обавештајној теорији подела обавештајних служби најчешће се врши према функцији коју обављају. Специјализација у оквиру обавештајних служби датира од половине 20. века и у складу са њом разликујемо четири основна типа обавештајних служби: спољне обавештајне службе, службе безбедности, војнообавештајне службе и криминалистичко-обавештајне службе.¹⁴

¹¹ Herman Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 2003, p. 19.

¹² Борн Ханс (ур.), *Парламентарни надзор безбедносног сектора – начела, механизми и пракса*, Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, ИПУ, Приручник за посланике бр. 5. 2003, Гораграф, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2003, стр. 64.

¹³ *Intelligence Services*, DCAF Backgrounder, 03/2006 доступан на: www.dcaf.ch/backgrounders (24. 01. 2010).

¹⁴ Rüter Julia, *European External Intelligence Co-operation*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken, 2007, p. 6.

Све је теже направити јасну поделу на надлежности обавештајних служби различитог типа.¹⁵ Овакве поделе су све више административно-формалне природе, јер се темеље на разлици у субјектима, а не објектима обавештајне делатности. У савременим условима на дефинисање надлежности служби велики утицај имају глобалне друштвено-економске промене, измењена природа и начин испољавања безбедносних претњи и све већа диверсификација објеката обавештајног интересовања.

Поред функција које обављају, подела обавештајних служби може се извршити и на основу прикупљачке дисциплине за коју се служба специјализује.¹⁶ По овом критеријуму службе се могу поделити на оне чији је основни метод прикупљање података (мада не и једини) од људских извора (*HUMINT*) и службе специјализоване за неки од техничких метода (*IMINT*, *SIGINT*...).

Класификацију обавештајних служби могуће је извршити и према степену моћи који поседују. Према Питеру Гилу (*Peter Gill*), степен моћи обавештајних служби мери се на основу следећих критеријума¹⁷:

- степена аутономије коју поседују у односу на спољну политичку контролу и надзор и
- степена пенетрације у друштво.

Демократски надзор и контрола рада обавештајних служби остварују се уз помоћ: (1) правног оквира, (2) унутрашњих контролних тела, (3) контроле од стране извршних органа, (4) парламентарног надзора и (5) надзора служби који спроводе независна тела.¹⁸ При томе је посебно важна контрола примене овлашћења служби безбедности којима се могу нарушити основна људска права. Поред законског оквира за деловање служби на територији сопствене земље, потребно је утврдити одговорност државе за активности које њене службе изводе у иностранству. Чак и у случају тајних акција, национални закони треба да захтевају постојање јасног ланца командовања између припадника службе и извршне власти.¹⁹

Степен пенетрације обавештајне службе у друштво обично се изражава уделом броја лица о којима служба прикупља податке у укупном броју становника. Овај проценат у Источној Немачкој износио је чак 37%, док је данас у демократским европским државама релативно мали и износи нпр. 1,6% у Немачкој, односно 1,3% у Француској.²⁰ Међутим, у времену када је развој технологије омогућио до сада неслућене могућности надзора кретања и комуникације, као и лак приступ и манипулацију личним подацима, не може се говорити о броју досијеа као једином показатељу пенетрације службе у друштво.

¹⁵ Hertzberger Eveline, *Counter-Terrorism Intelligence Cooperation in the European Union*, UNICRI, European Foreign and Security Studies Policy Program, New York 2007, p. 27.

¹⁶ Müller-Wille Björn, *For our eyes only- Shaping an intelligence community within the EU*, Institute for Security Studies, Occasional papers no 50, Paris, January 2004, p. 9.

¹⁷ Rüter Julia, *European External Intelligence Co-operation*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken, 2007, p. 31.

¹⁸ Борн Ханс, Ли Јан, *Постизање одговорности у обавештајној делатности: Правни стандарди и најбољи начини надзора обавештајних служби*, Женевски центар за демократски надзор над оружаним снагама, Осло, 2005, стр. 24.

¹⁹ Велика Британија, која се сматра колевком обавештајних служби, први пут је 1994. године донела закон (*Intelligence Services Act 1994*) који регулише рад спољних обавештајних служби (*SIS* и *GCHQ*).

²⁰ Thuillier Francois, *Can Democratic State Fight Terrorism? – Case for Europe*, Conference organized by the Stagiare Committee of the Commission, 15 June 2004, Brussels.

Може се закључити да је обавештајна делатност у функцији креатора политике, без обзира на то да ли је посматрамо као производ (знање), процес или организацију. Обавештајне службе прикупљају податке, анализирају их и израђују завршне обавештајне производе за потребе доносилаца одлука, док у исто време морају да се заштите од обавештајног деловања противника. На тај начин политички и војни лидери нације могу да употпуне слику о актуелној и будућој претњи са којом је земља суочена, али и да на носиоца претње, уколико је то потребно, утичу субверзивним средствима.

Обавештајна сарадња

Сарадња у најопштијем смислу представља ужи појам од координације, која у логичком смислу представља „узајамни однос између појмова који су подређени једном истом вишем појму“.²¹ Зато се може рећи да је сарадња саставни део координације као процесне функције руковођења. У том смислу, под сарадњом се подразумева процес споразумевања којим се врши усклађивање интереса страна које учествују у сарадњи, на равноправној основи, ради извршења заједничког задатка.²² Субјекти који учествују у процесу сарадње организују своје активности у времену и простору ради постизања ефекта синергије.

Обавештајна сарадња, као концепт, сама по себи представља оксиморон. Наиме, опште је прихваћено да обавештајна делатност представља кључни чинилац система националне безбедности. Ако при томе сувереност државе дефинишемо као њену „могућност да сама одлучује како ће се суочити са унутрашњим и спољним проблемима и да ли ће или неће тражити помоћ од других и тиме ограничити своју слободу“,²³ онда управо обавештајна делатност представља последњу линију одбране суверености државе. Поседовање обавештајних информација и контрола над процесом прикупљања обавештајних података омогућава владајућим елитама слободу независне процене ситуације, што је од виталног значаја за доношење политичких одлука.²⁴ Међутим, Алесандро Полити (*Alessandro Politi*) указује на чињеницу да схватање да обавештајне службе представљају последњу линију одбране државе и отелотворење *raison d'état* данас у Европској унији собом повлачи фундаментално питање: које државе и чији *raison d'état*?²⁵

Док размена обавештајних података има дугу историју, обавештајна сарадња је тек у двадесетом веку постала пракса у обавештајном раду.²⁶ Ова појава је логична последица повећане комуникације, прерасподеле политичке моћи и комплексног

²¹ Вујаклија Милан, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 466.

²² Група аутора, *Руковођење и командовање*, ЦВШ ВЈ, Војна академија ВЈ, Београд, 1997, стр. 101.

²³ Волц Кенет, *Теорија међународне политике*, Центар за цивилно-војне односе, Александрија Прес, Београд, 2008, стр. 108.

²⁴ *The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council*, Assembly of WEU, The interim European Security and Defence Assembly, Document A/1775, 4 June 2002, p. 4.

²⁵ Baker Charles, *The search for a European intelligence policy*, доступан на: <http://www.fas.org/irp/eprint/baker.html> (08. 02. 2010).

²⁶ Herman Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 2003, p. 200.

глобалног безбедносног окружења у постхладноратовском периоду. Данас је уобичајена пракса да се званични представници обавештајних служби акредитују у оквиру дипломатских мисија у пријатељским земљама. Почетком двадесет првог века сведоци смо глобализације обавештајне делатности: „У ери глобализације изолација није опција за обавештајне службе, већ пре рецепт за неуспех“.²⁷

У пракси се, међутим, често мешају, па чак и изједначавају појмови размене обавештајних података, уступања обавештајних података и обавештајне сарадње. Зато је неопходно дефинисати шта сваки од ових појмова значи.

Размена обавештајних података је за обавештајне службе један од начина њиховог прикупљања. У том смислу, пракса размене обавештајних података одавно је присутна у миру међу дипломатама, а у рату међу савезницима. До размене обавештајних података долази када једна држава, односно њена обавештајна служба – пошиљалац, проследи своје обавештајне податке другој држави – примаоцу.²⁸ Честа је појава да се термини информација (*information*) и обавештајна информација (*intelligence*) у процесу размене обавештајних информација користе као синоними, како би се сакрила права природа активности. Без обзира на семантичке разлике, у оба случаја ради се о размени обавештајних података и информација.

За процес размене и дељења обавештајних података на Западу се користе енглески изрази *intelligence exchange* и *intelligence sharing*. Израз *intelligence exchange* користи се да значи размену обавештајних података између две стране, док израз *intelligence sharing* укључује претпоставку да постоји заједнички информациони фонд (*information clearing house*), који представља чворну тачку за све субјекте укључене у заједничку размену (поделу) обавештајних података. Овако посматрано, размена (дељење) обавештајних података индиректно или директно укључује више од два учесника у размени. Иако се често користе као синоними, израз *intelligence exchange* се у стручној литератури везује за билатералну обавештајну сарадњу, док се израз *intelligence sharing* користи да значи мултилатералну сарадњу, попут оне која се реализује у оквиру међународних организација као што су ЕУ, НАТО и др.

Као кључни чинилац обавештајне сарадње, размена обавештајних података обухвата уступање (1) специфичних, текућих и понекад високо осетљивих информација, у реалном времену, о објектима обавештајног интересовања и (2) генералних процена ситуације, трендова и могућности заснованих на већем броју тајних и јавних извора.²⁹

Обавештајна сарадња (*intelligence cooperation*) јесте процес усклађивања обавештајних интереса ради постизања заједничких циљева учесника у сарадњи. Овај процес укључује активну размену обавештајних података и широк спектар других активности (дељење искустава и знања, приступ технологији, обука кадра, заједничке операције...). Бјерн Фегерстен је обавештајну сарадњу дефинисао као: „експлицитну координацију међу субјектима који реализују обавештајну делатност ради

²⁷ *Liaison and Cooperation in Counter-Terrorism*, Canadian Security Intelligence Service, Backgrounder Series, 8, 11, August 2002.

²⁸ Walsh James, *Intelligence Sharing in the European Union: Institutions are Not Enough*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006, p. 627.

²⁹ Dorn Nicholas, *European Strategic Intelligence: How far integration?* *Erasmus Law Review*, Vol. 5, No. 1, 2008, p. 166.

постизања заједничких циљева“.³⁰ Потребно је напоменути да Фегерстен у својој дефиницији израз „координација“ користи у контексту прилагођавања понашања субјеката стварним или антиципираним циљевима других учесника.

Да бисмо обавештајну сарадњу сагледали у потпуности, неопходно је утврдити услове који детерминишу процес сарадње, субјекте који у њој учествују и њихове мотиве, интересе и циљеве. Поред тога, треба сагледати принципе на којима се заснива обавештајна сарадња, врсте и облике кроз које се реализује и на крају ефекте, односно резултате и последице које из ње проистичу.

Чиниоци обавештајне сарадње

Битан услов који одређује сваку друштвену активност јесте степен друштвеног развоја. Он се манифестује преко степена економског развоја, карактеристика друштвене организације и дистрибуције моћи, демографске ситуације, система вредности и стандарда понашања, нивоа друштвене свести и комуникација, као и општих просторно-географских услова. Услове који имају посебан значај за обавештајну сарадњу можемо начелно поделити на друштвено-економске, политичке и безбедносне.

Друштвено-економски услови испољавају индиректан и директан утицај на обавештајну делатност и сарадњу. У том смислу, посебан значај имају паралелни процеси глобализације и дефрагментације људског друштва. Имајући у виду да су људи и њихове активности основни објект обавештајног интересовања, проблеми становништва рефлектују се на сарадњу међу обавештајним службама. Посебно су важни повећање броја и кретање светског становништва, повећан степен урбанизације на глобалном нивоу, као и проблеми везани за интеграцију имиграната и кризу идентитета у савременом друштву. Поред тога, развој слободног тржишта и кретања у глобалној економији, расподела светског богатства, развој технологије и олакшан трансфер знања мењају све друштвене активности, укључујући и обавештајну делатност у целини.

На међународну обавештајну сарадњу директно утичу и културне разлике, које долазе до изражаја у мултикултуралном окружењу, али и различите професионалне културе обавештајних служби. Директан утицај остварује и развој информатичке и телекомуникационе технологије, који пружа техничке способности неопходне за безбедну реализацију обавештајне сарадње. При томе, треба имати у виду да државе више немају монопол над системима за заштиту комуникација. Чак се и за развој глобалног цивилног друштва може рећи да у све већој мери, преко механизма јавне контроле и надзора, утиче на делатности обавештајних служби, а посебно на сарадњу.

Како је обавештајна делатност у непосредној функцији креатора политике и доносиоца одлука, политички услови имају директан утицај и на процес обавештајне сарадње. Посебно значајан утицај испољавају повећан број и међузависност акте-

³⁰ Fägersten Björn, *European Intelligence Cooperation: Drivers, Interests and Institutions*, SIIA Papers No 6, Hallvigs Reklam AB 2008, p. 15.

ра светске политике, расподела моћи у свету, ерозија традиционалног схватања суверености, финансијска издвајања за обавештајну делатност и однос креатора политике и обавештајних служби.

Безбедносни услови директно утичу на обавештајну сарадњу. У том смислу, посебно су значајни промена природе и начина испољавања безбедносних претњи, нова обавештајна парадигма, диверзификација објеката обавештајног интересовања, развој регионалних организација за безбедност, доминација САД као глобалног чворишта обавештајне сарадње, као и међузависност која из тога проистиче. Поред тога, на обавештајну сарадњу утичу и приватизација сектора безбедности, све већи значај информатичке безбедности, јачање економске и индустријске шпијунаже, изузетно повећана количина јавно доступних података и проблеми са њиховом анализом.

Субјекти обавештајне сарадње

Примарни субјекти обавештајне сарадње су националне обавештајне службе. Као секундарни субјекти у обавештајној сарадњи јављају се различите врсте недржавних субјеката, попут обавештајних органа у међународним организацијама, обавештајних удружења и форума, као и приватни обавештајно-безбедносни сектор. Учесници у процесу обавештајне сарадње разликују се у много чему. Карактеришу их различити обавештајни капацитети, оперативне способности, степен специјализације, специфично искуство и локално знање.

Обавештајне службе, као основни субјекти обавештајне сарадње, развијају своје активности у складу са потребама. Руководе се својим мотивима, интересима и циљевима, који, у зависности од перцепције, могу да подстичу или негативно утичу на процес сарадње.

Мотиви су природни, психички подстицаји и разлози који наводе субјекте на одређене активности.³¹ Основни мотиви обавештајних служби су безбедност и самоодржање сопствене државе. Поред државних мотива, обавештајну делатност покреће и примарни мотив свих обавештајних служби: непрекидна жеља за знањем. У зависности од перцепције ових мотива, њихов утицај на успостављање и развој обавештајне сарадње може бити позитиван или негативан. Мотиви подстичу обавештајну сарадњу само ако она представља начин да се дође до одређених информација, а да се при томе не угрози безбедност и самоодржање државе. Треба нагласити да обавештајне службе у својим активностима узимају у обзир мотиве, али се првенствено руководе интересима.

У општем смислу, интерес представља далекосежну усмереност воље, пажње и делатности субјекта ка одређеном важном циљу.³² Усаглашавање интереса ради постизања заједничких циљева доводи до реализације обавештајне сарадње. Да би се интереси усагласили, неопходно је да се испуне одређени услови. Поверење између учесника представља *sine qua non* обавештајне сарадње. У међународним односима

³¹ Термиз Џевад, Милосављевић Славомир, *Практикум из методологије политикологије*, Сарајево, 2000, стр. 19.

³² Мијалковић Саша, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 174.

поверење се често изједначава са спремношћу да се прихвати ризик у вези са понашањем других учесника.³³ Оно постоји када су интереси једног учесника „сажети“ или подударни са интересима другог учесника.³⁴ У складу с тим, неповерење представља форму дивергентних интереса партнерских страна и кључну препреку за успешну обавештајну сарадњу. У том смислу, учесници у процесу обавештајне сарадње директно показују у којој мери подржавају, односно како интерпретирају заједничке циљеве.³⁵

Интересе који покрећу субјекте да остваре обавештајну сарадњу можемо поделити на политичке и обавештајне. Под политичким интересима подразумевају се „веома сложене, систематизоване структурне целине интереса, идеологије расположивих моћи и средстава и процена-оцена реалних услова за њихово остварење“.³⁶ Тако посматрани, политички интереси су тесно повезани са потребама и системом вредности друштва, а неминовно је да садрже идеолошке елементе. Честа је појава да управо политички интереси имају пресудну улогу на покретање и развој обавештајне сарадње. У том смислу, основни политички интерес огледа се у тежњи да се билатерални односи или приврженошћу политичком или војном савезу подупру, поред осталог, и обавештајном сарадњом, што представља својеврстан одраз високог нивоа укупних односа. Међутим, иако могу да послуже као полазна тачка, политички интереси нису гарант успешног развоја и високог нивоа обавештајне сарадње.

Под обавештајним интересом подразумева се „тежња да се постигне обавештајни и политички добитак, а при томе избегне ограничење аутономије деловања и откривање сопствене слабости“.³⁷ Обавештајни интереси који могу да покрену реализацију обавештајне сарадње су вишеструки. Они се, поред осталог, огледају у повећању сопствених обавештајних капацитета, смањењу оперативних трошкова, могућности за проверу сопствених обавештајних података, превазилажењу законских ограничења и надзорних механизма сопствене државе и коришћењу сарадње за утицај на друге учеснике.³⁸

Повећање обавештајних капацитета представља примарни интерес за обавештајну сарадњу сваке обавештајне службе. У том смислу, обавештајна сарадња представља начин да се рационализују ресурси у процесу прикупљања обавештајних података. Глобализација је повећала простор са којег може да се испољи утицај на безбедност сваке појединачне земље. Повећање зоне обавештајног интересовања праћено је повећањем и диверзификацијом обавештајно интересантних објеката. Географски положај земље, специфичности језика, културе, знања, локалног искуства, као и могућност приступа изворима, наоружању и војној опреми

³³ Hoffman Aaron, A Conceptualisation of Trust in International Relations, *European Journal of International Relations*, SAGE Publications and ECP, Volume 8, 2002, p. 376.

³⁴ Walsh James, Intelligence Sharing in the European Union – institutions are not enough, *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, Number 3, p. 628.

³⁵ Müller-Wille Björn, *For our Eyes only – Shaping an Intelligence Community within the EU*, Occasional Paper no 50, Institute for Security Studies Paris, 2004, p. 15.

³⁶ Термиз Џевад, Милосављевић Славомир, *Практикум из методологије политикологије*, Сарајево, 2000, стр. 20.

³⁷ Fägersten Björn, *European Intelligence Cooperation: Drivers, Interests and Institutions*, SIIA Papers No 6, Hallvigs Reklam AB 2008, p. 18.

³⁸ Fägersten Björn, *European Intelligence Cooperation: Drivers, Interests and Institutions*, SIIA Papers No 6, Hallvigs Reklam AB 2008, p. 18.

треће стране „малим“ обавештајним службама нуде могућност да сарађују са технички боље опремљеним службама. Увек постоји већи број доступних информација него што једна служба може самостално да прикупи. Осим тога, све више изражен феномен глобалне међузависности доводи до потребе за ширењем зоне обавештајног интересовања. У складу с тим, обавештајне службе, без обзира на обавештајне капацитете којима располажу, све теже могу самостално да покрију зону обавештајног интересовања на потребном нивоу.³⁹

Смањење оперативних трошкова, као интерес, долази до изражаја због ограничених буџета којима свака служба располаже. Чак и за развијене земље Запада самосталан развој сателитског програма за прикупљање обавештајних података није рентабилан.⁴⁰ Осим тога, обавештајна сарадња у мултинационалним операцијама омогућава службама са слабијим обавештајним капацитетима да се специјализују за одређене области и на тај начин смање укупне трошкове оперативног ангажовања. Међутим, треба имати у виду да смањење оперативних трошкова путем учешћа у обавештајној сарадњи носи ризик повећане зависности и у том смислу се мора балансирати однос *cost/benefit*.

Провера сопствених обавештајних података обавештајном разменом и сарадњом могућа је само у случајевима када постоји изграђен висок степен поверења између учесника у сарадњи, јер носи ризик од манипулација. Провера података у оквиру обавештајне сарадње стални је механизам за утврђивање поверења међу партнерима у сарадњи, при чему се уступају подаци који су већ проверени из више извора. Уобичајена је пракса да се информације других служби никад не сматрају поузданим у оној мери као што је то случај са сопственим.⁴¹

Превазилажење законских ограничења и надзорних механизма сопствене државе представља пример нелегитимног, па чак и илегалног обавештајног интереса. Класичан пример представља уступање ухапшених лица партнерској страни, другој служби или приватној компанији због спровођења испитивања, ради избегавања законских ограничења у примени тортуре. На сличан начин превазилазе се ограничења у примени тајних акција. Тако се смањује могућност компромитације у случају неуспеха.

Могућност утицаја на друге учеснике, па и манипулације обавештајним подацима, произилази из чињенице да се у току сарадње не откривају извори и начини прикупљања. То ствара могућност, поготово у случајевима где искључиво један субјекат (учесник) има приступ извору информација или средствима за прикупљање информација, да информације користи као средство утицаја или да пласира дезинформације ради манипулације другим учесницима у сарадњи. Америчка манипулација сателитским снимцима, у току Првог заливског рата 1991. године, послужила је као разлог Француској да иницира развој самосталних европских *IMINT* капацитета.⁴² Слично томе, мани-

³⁹ *The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council*, Assembly of WEU, The Interim European Security and Defence Assembly, Document A/1775, 4 June 2002, p. 1.

⁴⁰ Villadsen Ole, *Prospects for a European Common Intelligence Policy*, доступан на: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi.pdf> (04.12.2009).

⁴¹ Herman Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 2003, p. 207.

⁴² Clough Chris, *Quid Pro Quo: The Challenges of International Strategic Intelligence Cooperation*, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Volume 17, Number 4, 2004, p. 604.

пулисање подацима од стране САД о ирачком програму оружја за масовно уништење довело је до велике поделе међу европским земљама.

Заједнички политички и обавештајни интереси служе као постулат за утврђивање циљева обавештајне сарадње. Циљеви у најопштијем смислу представљају вредности које треба стећи, остварити или сачувати. У складу с тим, суштина концепције функционисања огледа се у дефинисању циљева организације. На основу нивоа општости, циљеве обавештајне сарадње можемо поделити на стратешке, оперативне и тактичке.

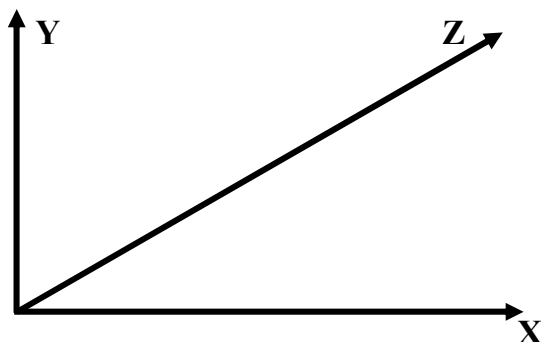
Стратешке циљеве обавештајне сарадње одређује политички врх државе, имајући у виду циљеве спољне политике и националну стратегију безбедности. У складу с тим, државни врх одређује са којим државама се може успоставити обавештајна сарадња и дефинише опште области и циљеве.

Оперативне циљеве одређује руководство обавештајне службе у складу са обавештајном политиком државе. Њима се операционализују стратешки циљеви које одређује државни врх. Овим циљевима прецизирају се најадекватнији субјекти за сарадњу, као и конкретне области и ниво обавештајне сарадње.

Тактички циљеви одређују се на нивоу органа који практично реализују обавештајну сарадњу за сваку појединачну активност која се реализује у оквиру сарадње.

У току реализације тактичких циљева, у зависности од резултата стварају се услови за ширење обима обавештајне сарадње на области у којима се обавештајна сарадња до тада није реализовала. Једном успостављена, обавештајна сарадња има своју динамику која не зависи само од политичких чинилаца.

Ниво обавештајне сарадње изузетно је тешко одредити. Бјерн Фегерстен сматра да се при оцени нивоа обавештајне сарадње морамо фокусирати на њене централне димензије: обим и „густину“ (*density*), односно интензитет садржаја сарадње.⁴³



Слика 1 – Ниво обавештајне сарадње

⁴³ Fägersten Björn, *European Intelligence Cooperation: Drivers, Interests and Institutions*, SIIA Papers No 6, Hallvigs Reklam AB 2008, p. 16.

Ниво обавештајне сарадње (Y) директно је сразмеран обиму и интензитету садржаја обавештајне сарадње, при чему:

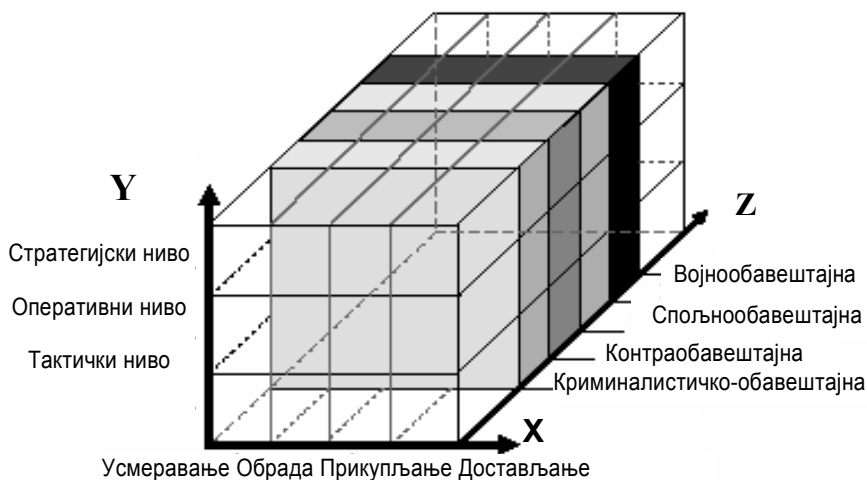
– обим обавештајне сарадње (Z) представља број активности и области у којима се остварује сарадња,

– интензитет садржаја обавештајне сарадње (X) јесте квалитативна димензија сарадње која се изражава квалитетом размењених информација и значајем који конкретни вид обавештајне сарадње има за субјекте који у њој учествују.

Обим обавештајне сарадње варира од непостојања контакта између обавештајних служби (нема сарадње), до сталних обавештајних структура на наднационалном нивоу (пуна обавештајна сарадња), како је приказано у табели 1.⁴⁴

Табела 1– Ниво обавештајне сарадње

Нема контакта међу обавештајним службама	Повремена размена обавештајних података	Институционализована размена података – кроз Уговор о размени података или Меморандум о разумевању	Здружене обавештајне операције и међусобна обука кадра	Успостављање сталних међувладиних обавештајних структура	Интегрисане обавештајне структуре на наднационалном нивоу
Нема обавештајне сарадње	Низак ниво обавештајне сарадње	Средњи (уобичајени) ниво обавештајне сарадње	Напредни ниво обавештајне сарадње		Потпуна обавештајна сарадња



Слика 2 – Обавештајна коцка

(Извор: Björn Müller-Wille, *The Effect of International Terrorism on EU Intelligence Cooperation*, JCMS, 2008, Volume 46, Number 1, pp. 49–73)

⁴⁴ Wetzling Thorsten, *The Democratic Control of Intergovernmental Intelligence Cooperation*, доступан на: http://www.dcaf.ch/handbook_intelligence/Democratic_Control_Wetzling.pdf (17. 01. 2010).

X – фазе обавештајног циклуса,
Y – ниво корисника обавештајних производа,
Z – функције обавештајне делатности или проблем који доносиоци одлука морају да реше уз ангажовање различитих служби.

Интензитет садржаја обавештајне сарадње креће се од протоколарне сарадње до „специјалних веза“ које имају стратешки значај. При томе треба увек имати у виду да значај који се придаје обавештајној сарадњи не проистиче само из њене важности за обавештајну делатност, већ и доприноса остварењу политичких интереса и циљева.

Обим и интензитет садржаја обавештајне сарадње варира у зависности од фазе обавештајног циклуса, функције обавештајне делатности и нивоа одлучивања за чије потребе се размењују обавештајне информације.

Принципи обавештајне сарадње

У складу са схватањима заједничких циљева, интереса и доживљавањем мотива, субјекти развијају активности на реализацији обавештајне сарадње. Ове активности се спроводе у складу са следећим принципима:

– *Јасно изражено тежиште* – постиже се реализација циљева које је дефинисало државно руководство. Они се односе на дефинисање земаља са чијим службама се успоставља и одржава обавештајна сарадња, као и дефинисање нивоа и области у којима се сарадња остварује.

– *Компетентност* – као принцип наглашава да се обавештајна сарадња заснива на процени једне стране да партнерска страна располаже експертизом за одређено подручје (засновано на бази професионалне, језичке, техничке или неке друге компетенције).

– *Иницијативност* – подразумева да обавештајну сарадњу иницира једна од страна, а неопходна је за одржавање сарадње на достигнутом нивоу.

– *Ефикасност* – принцип који доприноси остварењу општег и посебних циљева сарадње: располагање квалитетним информацијама, јачање угледа агенција и држава и стварање услова за изградњу поверења између страна које учествују у сарадњи.

– *Економичност* – можемо посматрати кроз две димензије: као економичност у коришћењу расположивих ресурса и као економичност утрошка финансијских средстава.

– *Реципроцитет* – (*quid pro quo*) представља основни принцип при размени обавештајних података. Не мери се само квантитетом размењених информација, већ и њиховим квалитетом и правременошћу.

– *Селективност* – подразумева да стране у сарадњи бирају области, ниво, као и конкретне активности које се реализују у оквиру сарадње.

– *Поступност* – представља важан принцип обавештајне сарадње и уско је повезан са развојем поверења између страна укључених у сарадњу.

Посебан облик мултинационалне обавештајне сарадње одвија се у оквирима мултинационалних операција. Тада се за потребе командовања формирају комбиновани (мултинационални) здружени (из свих видова оружаних снага) обавештајни органи. Они су ангажовани на обавештајној припреми бојишта и представљају

основни облик обавештајне подршке мултинационалним командама. За везу са националним обавештајним службама формирају се националне обавештајне ћелије (*National Intelligence Cell – NIC*) и национални тимови за обавештајну подршку (*National Intelligence Support Team – NIST*).

Обавештајна подршка мултинационалним операцијама заснива се на следећим принципима:⁴⁵

- одржавање јединства у напорима против заједничке претње,
- прилагођавање националних обавештајних доктрина и процедура,
- заједничко планирање,
- размена свих неопходних информација,
- извођење комплементарних операција ради превазилажења појединачних ограничења.

Сви учесници у размени обавештајних података у мултинационалним операцијама морају бити спремни да прилагоде националне процедуре у процесу обавештајног рада. Промене се посебно захтевају у областима као што су: (1) безбедност система комуникације, (2) стандарди класификације степена тајности информација, (3) стандарди извршења безбедносних провера и (4) захтеви за приступ поверљивим информацијама.⁴⁶

Врсте и облици обавештајне сарадње

У зависности од критеријума које примењујемо, разликујемо неколико врста обавештајне сарадње.

На основу нивоа субјеката који учествују у обавештајној сарадњи, разликујемо обавештајно-безбедносну сарадњу између агенција унутар државе и међународну обавештајну сарадњу. Међуагенцијска сарадња на националном нивоу остварује се између државних обавештајних и безбедносних агенција и приватног обавештајно-безбедносног сектора.

Међународну обавештајну сарадњу на основу броја учесника можемо поделити на билатералну и мултилатералну. Билатерална обавештајна сарадња представља најчешћи облик обавештајне сарадње. Развијеност ове врсте сарадње најбоље може да илуструје пример Велике Британије, која тренутно има успостављене везе различитог нивоа са обавештајно-безбедносним организацијама 120 земаља широм света.⁴⁷ У појединим земљама координација међународне обавештајне сарадње свих елемената националног обавештајно-безбедносног система додељује се агенцијама које су најчешће носиоци спољног обавештајно-оперативног рада.

Билатералном сарадњом обавештајне службе размењују податке и резултате аналитичке обраде тема од заједничког интереса. Поред тога, један учесник може дозволити коришћење сопствене територије другој служби ради прикупљања подата-

⁴⁵ *JP 2.0 Joint Intelligence, Principles for multinational intelligence sharing*, June 2007, p. 104.

⁴⁶ *Allied Joint Intelligence, Counterintelligence and Security Doctrine* AJP 2.0, STANAG 2190.

⁴⁷ Herman Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 2003, p. 208.

ка у замену за добијање приступа тако прикупљеним подацима. Тиме настоје да превазиђу празнине у покривању зоне обавештајног интересовања, обезбеде приступ објектима обавештајног интересовања или недостатак експертизе у одређеним областима.⁴⁸ Билатерална обавештајна сарадња може се реализовати на *ad hoc* или сталној основи (сарадња на неодређен временски период). Обавештајна сарадња на *ad hoc* принципу обично је резултат привременог заједничког обавештајног интереса и може се остварити чак и међу супарницима. Овај вид сарадње је врло прагматичан и носи релативно низак ниво ризика. Између обавештајних служби пријатељских земаља углавном се успоставља стална веза. Оваква врста везе најчешће подразумева акредитовање званичних представника у оквиру дипломатских представништава, успостављање заштићених система за везу, организовање редовних сусрета представника служби на различитом нивоу (директори служби, радне групе и др.), сарадњу и размену искустава у процесу обуке кадра, извођење заједничких операција и др.

Зависно од правне основе билатералне сарадње, она може бити формална или неформална. Неформална обавештајна сарадња заснива се на неписаном, „централном договору“, док се формална сарадња између служби успоставља потписивањем меморандума о разумевању, уговора о размени поверљивих података или сличног документа. Не улазећи у форму и садржај ових докумената, треба истаћи да они у први план стављају, пре свега, безбедност размењених информација (мере безбедности у току саме размене, као и ограничења у вези са даљим поступањем), а не информације саме по себи. Зато се с правом може рећи да начин на који размењене информације циркулишу у оквиру националних система представља ограничавајући фактор у обавештајној сарадњи.⁴⁹

Обавештајна сарадња може се реализовати на равноправној основи или уредити хијерархијски. Степен хијерархије у обавештајној сарадњи има директан утицај на њену организацију. Ако је хијерархија изражена, учесници у сарадњи теже специјализацији. Већи степен специјализације доводи до пораста међузависности. С друге стране, у случајевима мањег степена хијерархије учесници су функционално слични и теже да остану такви. Функције учесника у највећој мери произилазе из њихових различитих способности. У складу с тим, организација обавештајне сарадње се мења у складу са променама расподеле способности између субјеката сарадње.

Субјекти који располажу приближно једнаким обавештајним капацитетима међусобно сарађују на равноправној основи. Међутим, чест је случај да у процесу обавештајне сарадње учествују субјекти са различитим техничким капацитетима и локалним знањем. Типичан пример су Сједињене Државе и њихова обавештајна заједница, за коју се с правом може рећи да представља главно чвориште у глобалној обавештајној сарадњи. Укупна званична буџетска издвајања за потребе обавештајне заједнице САД на годишњем нивоу износе 65% укупних издвајања у свету за ове потребе.⁵⁰ Поред тога, технологија којом располаже америчка обавештајна заједница

⁴⁸ Lefebvre Stéphane, The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Volume 16, Number 4, 2003, p. 533.

⁴⁹ Aldrich Richard, Transatlantic Intelligence and Security Cooperation, *International Affairs*, No 80, 2004, p. 739.

⁵⁰ Hippner Christian, *A Study Into the Size of the World's Intelligence Industry*, Department of Intelligence Studies Mercyhurst College, Erie, Pennsylvania, October 2009, p. 33.

омогућава развој и коришћење нових обавештајних дисциплина, које су већини служби у свету недоступне. Из претходно изнетог следи логично питање: Да ли је уопште могуће, као равноправан партнер, сарађивати са САД на обавештајном плану?

Хијерархијски уређена обавештајна сарадња подразумева успостављање односа субординације међу учесницима у процесу сарадње. Она подразумева да доминантна страна има право да интерпретира уговор, развије механизме надзора потчињене стране и у случају опортунистичког понашања предузме предвиђене казнене мере.⁵¹ Оваква врста сарадње обично се успоставља у посебним условима. Као пример може се навести обавештајна сарадња САД и Западне Немачке током хладног рата.

Мултилатерална обавештајна сарадња остварује се у оквиру међународних организација (ЕУ, НАТО), удружења (*The Club of Berne*, *Kilowatt Group*), на нивоу групе држава (*UKUS Agreement*), региона (*MEC*, *SEEMIC*, *SEECIC*) или наменских мултинационалних обавештајних центара (*Alliance Base*). У односу на билатералну сарадњу, повећањем броја учесника у сарадњи повећава се ризик од „отицања“ података. Што су обавештајни подаци и информације осетљивији, то је ужи круг упознат са њима. Зато се у оквиру мултилатералне сарадње углавном размењују аналитички обавештајни производи већег степена општости, који не могу да угрозе изворе и методе прикупљања.

Ипак, појачано деловање међународних организација, као што су НАТО, ЕУ, па чак и УН, у мултинационалним операцијама захтева све већи развој мултилатералне обавештајне сарадње.

У зависности од утврђених циљева, способности и капацитета учесника и услова у којима се реализују, бирају се најпогоднији облици обавештајне сарадње. Сер Стивен Лендер (*Sir Stephen Lander*), бивши директор британске Службе безбедности (*UK Security Service*), наводи да обавештајна сарадња укључује четири основна облика: (1) размену обавештајних производа насталих на основу мултидисциплинарно прикупљених обавештајних информација, (2) размену аналитички обрађених података прикупљених једном обавештајном дисциплином, (3) размену сирових (необрађених) података и информација и (4) оперативну сарадњу.⁵² Поред тога, многи аутори наводе обуку кадра и формирање заједничких база података као облике сарадње који су заступљени у међународној обавештајној сарадњи.

Размена анализа и процена високог степена општости основни је облик обавештајне сарадње између обавештајних служби. Ови обавештајни производи настали су на основу обавештајних информација прикупљених различитим обавештајним дисциплинама (*all-source analysis*), тако да не компромитују изворе и методе којима су прикупљени. Због тога је овакав вид сарадње најбезбеднији за обавештајне службе. С друге стране, све док се извор држи у тајности, служба има могућност фабриковања података које он доставља.⁵³ Овакав вид сарадње укључује и размену обрађених података из

⁵¹ Walsh James, *Opportunism and Hierarchy in International Intelligence Sharing*, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August, 2006, p. 10.

⁵² Stephen Lander, *International Intelligence Cooperation: An Inside Perspective*, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 17, No 3, October, 2004, pp. 491–492.

⁵³ Walsh James, *Opportunism and Hierarchy in International Intelligence Sharing*, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August, 2006, p. 15, доступан на <http://www.politicalscience.uncc.edu/jwalsh> (29. 11. 2009).

отворених извора (*OSINT*), што је посебно значајно имајући у виду лингвистичке проблеме. Информације се могу размењивати путем заштићених система комуникације или на састанцима експертских група, када се дискутује о унапред договореним темама. Поред значаја који ова размена има на информативном плану, овакав вид сарадње ствара канале за комуникацију међу службама и представља средство за изградњу даљег поверења. По потреби, службе једна другој могу да доставе упозорења о непоједној опасности кроз уходане и проверене канале који су већ успостављени.

Размена обавештајних информација прикупљених једном обавештајном дисциплином (*single source reports*) подразумева уступање информација мањег нивоа општости. Страна која не располаже или има недовољне техничке способности у процесу размене може понудити податке прикупљене људским изворима и/или специфичним знањем.⁵⁴ Такође, могућност једног од учесника да приступи наоружању и војној опреми треће стране може да представља елемент за сарадњу (*TECHINT*).

Размена необрађених обавештајних података (*raw intelligence*) указује на висок ниво поверења међу службама. Ови подаци могу са високим степеном вероватноће да укажу на извор из којег потичу и методе којима су прикупљени. Обично су у питању подаци прикупљени техничким средствима (*SIGINT, IMINT...*), мада се размењују и извештаји добијени путем људских извора.

Оперативна сарадња представља највиши ниво обавештајне сарадње. Овај вид се остварује у фазама прикупљања и обраде података и указује на висок ниво поверења између страна. Може да се оствари у оквиру различитих обавештајних дисциплина и подразумева заједничко вођење извора или експлоатацију технике. Оперативна сарадња, како је описује Стивен Лендер, укључује рад припадника различитих агенција на истим циљним објектима и може да укључи надзор, заједничко вођење извора, размену лингвиста, размену техничког или аналитичког особља итд. Она се дешава када су капацитети једне службе недовољни да се одговори на обавештајне захтеве.⁵⁵

Обука и размена кадра је специфичан вид обавештајне сарадње који, поред трансфера знања, размене научених лекција и јачања професионалних стандарда, представља и моћно средство за изградњу поверења међу припадницима различитих служби. Од изузетног је значаја за обезбеђење интероперабилности, која је неопходна за рад у мултинационалном окружењу. То подразумева, како рад у заједничким обавештајним органима у међународним организацијама, тако и обавештајну подршку мултинационалним операцијама. Развој поверења и разумевања промовише заједничко деловање, као што и заједничка база обавештајног знања промовише договорене одлуке.⁵⁶ Обука кадра може се понудити и као замена за услуге обавештајне службе друге државе. Међутим, постоји и мишљење да је обука кадра од стране страних служби неприхватљив ризик за безбедност земље.⁵⁷

⁵⁴ Ibid., p. 41.

⁵⁵ Lander Stephen, *International Intelligence Cooperation: An Inside Perspective*, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 17, No 3, October, 2004, pp. 491–492.

⁵⁶ Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, 1996, p. 217.

⁵⁷ Черни Олдрих (*Oldřich Černý*), бивши директор обавештајне службе Чешке на панелу: *Чешко искуство са реформом обавештајних служби*, у организацији чешке амбасаде, 3. децембар 2007. године у Београду.

Формирање заједничких база података о објектима обавештајног интересовања представља посебан вид обавештајне сарадње. Базе података представљају систематизован скуп разних обавештајних података и информација у електронском или штампаном облику од интереса за обавештајну службу. Оне су скуп података и информација добијених експлоатацијом обавештајних извора које су обрађене, верификоване и достављене на употребу корисницима или архивиране ради даље допуне и провере. Поред тога, оне саме по себи представљају извор података и информација. Као извор, оне се прве експлоатишу у потрази за одговором на захтев корисника, поготово у случајевима када није могуће, рационално или потребно ангажовати друге изворе података. У процесу обавештајне сарадње, заједничке базе података представљају чворне тачке које повезују учеснике. У том смислу, оне подразумевају да постоји могућност приступа свих учесника, али и њихова обавеза допуне и ажурирања база података.

Ефекти обавештајне сарадње

Под ефектима обавештајне сарадње подразумевају се резултати и последице, односно све што произилази из тог процеса. Резултати представљају квалитативно и квантитативно изражену вредност обавештајне сарадње у одређеном периоду, на основу дефинисаних циљева и планираних задатака. У том смислу, задаци представљају планиране активности појединаца и организацијских јединица са којима се остварују циљеви и постижу резултати. Под последицама подразумевамо све појаве и односе који су произашли из процеса сарадње, укључујући и појаве које су настале независно или чак супротно од циљева обавештајне сарадње.

Тешко је објективно проценити ефекте обавештајне сарадње. То произилази из разноврсности и карактеристика субјеката сарадње, природе и карактеристика обавештајне делатности, области и политичког живота на које делују и својства самих ефеката. Ефекти обавештајне сарадње могу бити очекивани и неочекивани; намерни и ненамерни; позитивни и негативни; максимални, оптимални и минимални; тактички, оперативни и стратегијски; краткорочни, средњорочни и дугорочни; актуелни и одложени; директни и индиректни итд.

Развој осећаја професионалне заједнице и нематеријални ефекти сарадње, као што су развој личних односа, трансфер знања и слично, имају посебан значај за обавештајну делатност у целини: *„Кључна вредност обавештајне сарадње не лежи у информацијама које се размењују на састанцима, нити у практичним користима које из ње проистичу, већ у међусобном поверењу и личним пријатељствима које носи са собом“*.⁵⁸

Обавештајна сарадња доводи до одређеног степена „хомогенизације“ и међународне стандардизације обавештајне делатности.⁵⁹ Овај процес предводи САД, чија је обавештајна заједница успоставила глобалну мрежу сарадње са партнерима. Ефекти пре-

⁵⁸ Stephen Lander, *International Intelligence Cooperation: An Inside Perspective*, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 17, No 3, October, 2004, p. 489.

⁵⁹ Svendsen Adam, *The globalisation of intelligence in the early twenty-first century*, ECPR Conference, Pisa, Italy, September 2007.

ношења стандарда могу се уочити и у билатералним и мултилатералним облицима сарадње, пре свега на пољу супротстављања тероризму, спречавању пролиферације оружја за масовно уништење и мултинационалним операцијама НАТО, ЕУ и УН. Будућност обавештајне сарадње није само политичко питање, већ у савременом друштву умногоме обухвата и област стандардизације информатичке технологије.⁶⁰

Међународна сарадња директно утиче на рад националних обавештајних служби. Обавештајни циклус се усмерава не само ради задовољења националних потреба, већ и за потребе обавештајне сарадње.

Захваљујући развоју технологије и њеној комерцијалној доступности, многе земље су достигле значајне могућности у области *SIGINT*. Посебну предност имају службе са познавањем локалних језика и великим бројем људи на терену.⁶¹

Проблем који оптерећује обавештајну сарадњу јесте постојање великог броја служби које обављају обавештајну делатност на националном нивоу. Највећи број држава има посебне службе за унутрашњу, спољну и војну обавештајну делатност. Функционална повезаност у оквиру националног обавештајно-безбедносног система варира од државе до државе. Остварује се посебним телима за координацију служби или хоризонталним умрежавањем (стандардизованим процедурама сарадње на свим нивоима између служби).

Недостатак координације обавештајних служби и недовољно развијени национални обавештајни капацитети негативно утичу на националну безбедност у целини. Обједињавањем обавештајних капацитета у оквиру националне обавештајне архитектуре ствара се могућност за бржи приступ информацијама. Као концепт, обавештајна архитектура омогућава извођење различитих облика обавештајне делатности у целом спектру ангажовања обавештајних органа на националном или мултинационалном нивоу. Правилно успостављена и функционална обавештајна архитектура представља предуслов за ефикасно управљање обавештајним радом на стратешком, оперативном и тактичком нивоу. Њена основна намена је да омогући право-времено прикупљање и несметан вертикални и хоризонтални ток обавештајних информација унутар структуре. У складу с тим, на националном нивоу повећава се потреба да се осигура безбедност комуникација (*COMSEC*) и информациона безбедност (*INFOSEC*). Она посебно долази до изражаја у току реализације различитих облика обавештајне сарадње. Јасно дефинисање безбедносних процедура у руковању и уступању информација у току обавештајне сарадње представља оквир за одређење оперативних параметара сваког уговора којим се успоставља сарадња.

Обавештајна сарадња утиче и на обавештајну делатност усмерену ка земљи са чијим службама се сарађује. Обавештајно деловање према земљи са којом је успостављена обавештајна сарадња се не искључује, већ се, напротив, некада изводи са намером тестирања безбедносних стандарда. Међутим, офанзивно обавештајно деловање према земљама са којима је успостављена обавештајна сарадња често представља превелик ризик у односу на потенцијалан добитак.⁶² Поред тога, свако

⁶⁰ Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, 1996, p. 210

⁶¹ Svendsen Adam, *The globalisation of Intelligence in the early twenty-first century*, ECPR Conference, Pisa, Italy, September 2007.

⁶² Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, 1996, p. 211.

заједничко ангажовање у мултинационалним мисијама и операцијама захтева одређен степен обавештајне сарадње. Предуслов за обавештајну подршку мултинационалним операцијама је стандардизација обавештајних процедура и система за комуникацију. Осим тога, јавља се потреба за одређеним нивоом специјализације. То подразумева развој специфичних националних обавештајних капацитета за учешће у мултинационалним операцијама. Позиција националне обавештајне службе у мултинационалном окружењу одређена је специфичним капацитетима којима располаже.

Мултинационална обавештајна сарадња довела је до стварања заједничких обавештајних органа у међународним организацијама. Развој ових органа доводи до појаве ефекта који неофункционалисти називају позитивно функционално преливање (*spillover*). Једном успостављени заједнички обавештајни органи нису само клубови за окупљање представника националних обавештајних служби. У складу са неофункционалистичком теоријом, представници служби који су одвојени у времену и простору од матичних служби склони су развијању осећаја припадности наднационалним институцијама (заједничким обавештајним органима), па у тим ситуацијама долази до такозваног „преноса лојалности“ (*shifts of loyalties*).⁶³ Истраживања која су реализована са службеницима у оквиру радних група Савета ЕУ показују да је ова констатација тачна само у случајевима када представници држава чланица имају професионалну самосталност у раду, а не уколико своје деловање заснивају на пасивном примању инструкција од својих влада.⁶⁴

Закључак

Природа савремених претњи безбедности и начин њиховог испољавања повећали су потребу за сарадњом обавештајних служби. Основни облик међународне обавештајне сарадње реализује се на билатералном нивоу, без обзира на све заступљенију мултилатералну сарадњу у оквиру међународних организација и различитих обавештајних форума. Да би се у потпуности искористили ефекти обавештајне сарадње, неопходно је прецизно дефинисати циљеве који се желе остварити, уз анализу користи која се при томе остварује у односу на ризике које сарадња собом носи. Основне предности обавештајне сарадње јесу повећање националних обавештајних капацитета, смањење оперативних трошкова и могућност провере доступних података. Осим тога, обавештајна сарадња често доноси и политичку корист. Међутим, треба имати у виду да обавештајне службе користе процес обавештајне сарадње за превазилажење националних законских ограничења у раду и као канал за посредан утицај на доносиоце одлука земље са чијом службом сарађују. При томе, што је већа разлика у обавештајним капацитетима између служби које сарађују, то је већа и могућност утицаја на слабијег учесника. Без обзира на ризике које носи обавештајна сарадња, за савремене обавештајне службе изолација није решење. Као што је наглашавао бивши директор Војног штаба ЕУ, генерал-потпуковник Деј-

⁶³ Rüter Julia, *European External Intelligence Co-operation*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken, 2007, p. 34.

⁶⁴ Beyers Jan, *Multiple Embeddedness and Socialization in Europe*, The Case of Council Officials, Arena Working Paper, April 2004.

вид Лики, није довољно само размењивати обавештајне податке, већ је неопходно заједно радити на њиховој изради. То подразумева активну сарадњу у свим елементима обавештајног циклуса, чији резултат је обавештајни производ вишег квалитета.

Литература

1. *A Consumer's Guide to Intelligence*, Central Intelligence Agency, Office of Public Affairs, Washington DC Central Intelligence Agency 1999.
2. Svendsen, A.: *Intelligence Cooperation and the War of Terror, Anglo-American security relations after 9/11*, Routledge, New York, 2010.
3. Aldrich, R.: Transatlantic Intelligence and Security Cooperation, *International Affairs*, No 80, 2004.
4. *Allied Joint Intelligence, Counterintelligence and Security Doctrine AJP 2.0*, STANAG 2190.
5. Baker, C.: *The search for a European intelligence policy*, доступан на: <http://www.fas.org/irp/eprint/baker.html> (08. 02. 2010).
6. Beyers, J.: *Multiple Embeddedness and Socialization in Europe*, The Case of Council Officials, Arena Working Paper, April 2004.
7. Müller-Wille, B.: The Effect of International Terrorism on EU Intelligence Cooperation, *JCMS*, Volume 46, Number 1. 2008,
8. Clough, C.: Quid Pro Quo: The Challenges of International Strategic Intelligence Cooperation, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Volume 17, Number 4, 2004.
9. *Défense et Sécurité nationale Le Livre Blanc*, Odile Jacob/La documentation française, Paris, juin 2008.
10. Dorn, N.: European Strategic Intelligence: How far integration? *Erasmus Law Review*, Vol. 5, No. 1, 2008.
11. Fägersten, B.: *European Intelligence Cooperation: Drivers, Interests and Institutions*, SIIA Papers No 6, Hallvigs Reklam AB 2008.
12. Herman, M.: *Intelligence Power in Peace and War*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 2003.
13. Hertzberger, E.: *Counter-Terrorism Intelligence Cooperation in the European Union*, UNICRI, European Foreign and Security Studies Policy Program, New York 2007.
14. Hippner, C.: *A Study Into the Size of the World's Intelligence Industry*, Department of Intelligence Studies Mercyhurst College, Erie, Pennsylvania, October 2009.
15. Hoffman, A.: A Conceptualisation of Trust in International Relations, *European Journal of International Relations*, SAGE Publications and ECPR, Volume 8, 2002.
- 16., *Intelligence Services*, DCAF Backgrounder, 03/2006 доступан на: www.dcaf.ch/backgrounders (24. 01. 2011).
17. Lander, S.: International Intelligence Cooperation: An Inside Perspective, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 17, No 3, October, 2004.

18. Lefebvre, S.: The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Volume 16, Number 4, 2003.
19. *Liaison and Cooperation in Counter-Terrorism*, Canadian Security Intelligence Service, Backgrounder Series, 8, 11, August 2002.
20. Müller-Wille, B.: *For our Eyes only – Shaping an Intelligence Community within the EU*, Occasional Paper no 50, Institute for Security Studies Paris, 2004.
21. *NATO Glossary of Terms and Definition*, NATO Standardization Agency, AAP-6, April 2009, доступан на: <http://www.nato.int/docu/stanag/aap006/aap-6-2009.pdf> (07. 11. 2010).
22. Rüter, J.: *European External Intelligence Co-operation*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken, 2007.
23. Lander, S.: International Intelligence Cooperation: An Inside Perspective, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 17, No 3, October, 2004.
24. Svendsen, A.: *The globalisation of Intelligence in the early twenty-first century*, ECPR Conference, Pisa, Italy, September 2007.
25. *The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council*, Assembly of WEU, The interim European Security and Defence Assembly, Document A/1775, 4 June 2002.
26. *The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council*, Assembly of WEU, The interim European Security and Defence Assembly, Document A/1775, 4 June 2002.
27. Thuillier, F.: *Can Democratic State Fight Terrorism? – Case for Europe*, Conference organized by the Stagiaries Committee of the Commission, 15 June 2004, Brussels.
28. Tuzuner, M.: *Intelligence Cooperation Practices in the 21st Century – Towards Culture of Sharing*, NATO Science for Peace and Security Series, Sub-series E: Human and Societal Dynamics, Vol. 71, 2010.
29. Udi, G.: Relying on a Splintered Reed? *Strategic Assessment*, Vol. 14, No. 3, October 2011.
30. Villadsen, O.: *Prospects for a European Common Intelligence Policy*, доступан на: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi.pdf> (04.12.2009).
31. Walsh, J.: Intelligence Sharing in the European Union – institutions are not enough, *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, Number 3.
32. Walsh, J.: *Opportunism and Hierarchy in International Intelligence Sharing*, Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August, 2006, доступан на <http://www.politicalscience.uncc.edu/jwalsh> (29. 11. 2009).
33. Warner, M.: Wanted: A Definition of „Intelligence“ – Understanding Our Craft, *Studies of Intelligence*, vol 46, No 3, 2002.
34. Wetzling, T.: *The Democratic Control of Intergovernmental Intelligence Cooperation*, доступан на: http://www.dcaf.ch/handbook_intelligence/Democratic_Control_Wetzling.pdf (17. 01. 2010).
35. Wills, A., Leigh, I., Born, X. (Ed): *International Intelligence Cooperation and Accountability*, Routledge, New York, 2011.

36. Борн, Х. (ур.): *Парламентарни надзор безбедносног сектора – начела, механизми и пракса*, Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, ИПУ, Приручник за посланике бр. 5 – 2003, Гораграф, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2003.

37. Борн, Х., Ли, Ј.: *Постизање одговорности у обавештајној делатности: Правни стандарди и најбољи начини надзора обавештајних служби*, Женевски центар за демократски надзор над оружаним снагама, Осло, 2005.

38. Волц, К.: *Теорија међународне политике*, Центар за цивилно-војне односе, Александрија Прес, Београд, 2008.

39. Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.

40. Група аутора: *Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981.

41. Група аутора: *Руковођење и командовање*, ЦВШ ВЈ, Војна академија ВЈ, Београд, 1997.

42. Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.

43. Термиз, Џ., Милосављевић, С.: *Практикум из методологије политикологије*, Сарајево, 2000.