

*Gintaras Bagdonas\**  
*Europos Sąjungos karinis štabas\*\**

## Žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų santykiai: iššūkių ir jų priežasčių analizė

Straipsnyje nagrinėjami demokratinių šalių žvalgybos tarnybų ir politikos institucijų santykiai bei apžvelgiamos tarp šių dviejų subjektų dažniausiai kylančios įtampos bei iššūkių priežastys. Šios publikacijos tikslas yra išnagrinėti šiuolaikinės demokratinės valstybės žvalgybos tarnybos santykius su šalies politinėmis institucijomis, nustatyti pagrindinius iššūkius ir nesutarimus tarp šių institucijų bei jų priežastis, pateikti pasiūlymus, kaip galima būtų išvengti ar bent sumažinti šiuos iššūkius ir jų poveikį žvalgybos veiklai.

Pagrindinė šių santykių dilema yra nepakankamai gerai suprantamas žvalgybos vaidmuo, galimybės ir apribojimai. Todėl pirmiausia yra nagrinėjami žvalgybos uždaviniai ir pateikiamas žvalgybos apibrėžimas. Straipsnyje analizuojamos pagrindinės santykių tarp žvalgybos tarnybos ir politinių institucijų problemos: prioritetų ir poreikių žvalgybos tarnybai nesuformulavimas ir grįžtamojo ryšio nebuvimas, per daug glaudūs ryšiai arba atvirksčiai – sąveikos nebuvimas ir žvalgybos proceso politizavimas.

Pripažįstant neišvengiamą iššūkį – politikų bandymus paveikti žvalgybos procesą, siekiant išvengti žvalgybos politizavimo poveikio, straipsnyje siūlomas sprendimas sukurti sisteminius ryšius, kurie grįšti pasitikėjimu bei profesiniu supratimu apie skirtingą vienas kito atsakomybę, galimybes ir apribojimus. Akcentuojama takoskyra tarp abiejų – politikos ir žvalgybos – sričių.

### Įvadas

Praėjus beveik dviem dešimtmečiam nuo Sovietų Sąjungos subyrėjimo, pasaulis nepasidarė saugesnis. Grėsmės, rizikos ir iššūkiai valstybių ir žmonių saugumui tapo labai įvairūs. Iššūkius demokratinių visuomenių saugumui kelia tiek asimetrinės grėsmės, tokios kaip terorizmas ir organizuotas nusikalstamumas, tiek „senosios“ grėsmės, tokios kaip totalitarinių valstybių keliami iššūkiai ir grėsmės, taip pat, kai dėl politinių krizių žlunga valstybės, kyla kariniai konfliktai, įvyksta humanitarinės katastrofos, etniniai valymai ar genocidas, migracijos problemos. Į grėsmes turime įtraukti ir naujus XXI amžiaus reiškinius, keliančius saugumo problemas demokratinių visuomenių

\**Brig. gen. Gintaras Bagdonas* – Europos Sąjungos karinio štabo žvalgybos direktorius. Adresas: Rue de la Loi 175, BE 1048 Brussels, tel. 0032 2 281 59 05, el. paštas – [gintaras.bagdonas@consilium.europa.eu](mailto:gintaras.bagdonas@consilium.europa.eu).

\*\* Šiame straipsnyje pateikti vertinimai ir mintys yra be išimčių tik autoriaus ir niekada negali būti vertinamos nei kaip Europos Sąjungos Tarybos, nei kaip Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijos ir jos padalinių oficiali pozicija.

saugumui, tarp kurių galima išskirti kibernetines grėsmes, informacinius karus ir kitokių informacinių priemonių taikymą, siekiant įgyti politinių dividendų tarptautinėje arenoje ar vidaus politikoje, iššūkius energetiniam saugumui, problemas, susietas su pastaruoju metu vykstančiu klimato atšilimu. Šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje, užtikrinant šalies nacionalinius saugumo interesus, žvalgybos vaidmuo yra kaip niekada reikšmingas.

Demokratinėse šalyse daugelis viešumoje vykstančių diskusijų žvalgybos tematika yra susijusios su žvalgybos tarnybų nesėkmėmis, t. y. įvykus kokiam nors dramatiškam įvykiui arba taip vadinamam „strateginiam siurprizui“<sup>1</sup>, visuomenėje pradedama diskusija apie žvalgybos tarnybų veiklos efektyvumo spragas. Siekiant užtikrinti sėkmingą žvalgybos tarnybai keliamų uždavinių įvykdymą, neužtenka profesionaliai organizuoti pačią žvalgybos tarnybą ir jos vidaus veiklą. Demokratinėje šalyje žvalgybos tarnyba nedarba pati sau. Priklausomai nuo žvalgybos teikiamų darbo rezultatų, kitos institucijos priima reikalingus sprendimus ir inicijuoja atitinkamą veiklą. Demokratinės šalies žvalgybos tarnyba savo veiklą vykdo žvalgybinės informacijos gavėjų – vyriausybių, politikos formuotojų ir kitų sprendimų priėmėjų vardu<sup>2</sup>. Žvalgybos tarnybos informaciją renka ir ją analizuoja įgaliojti tų institucijų, kurioms yra reikalingi tam tikri žvalgybiniai duomenys. Tokios institucijos (paprastai tai yra vykdomosios valdžios institucijos, atsakingos už šalies užsienio, saugumo ir gynybos politiką), naudojant žvalgybininkų terminologiją, apibendrintai vadinamos žvalgybos produktų vartotojais. Nuo santykių su pastaraisiais gali priklausyti žvalgybos tarnybos veiklos sėkmė ar nesėkmė. Todėl viena iš svarbesnių sėkmingos žvalgybos tarnybos veikos efektyvumo sąlygų yra žvalgybos tarnybų ir žvalgybos produktų vartotojų aiškiai apibrėžti ir darnūs tarpusavio santykiai. Vienas iš tokių tarpusavio santykių elementų yra būtinybė, kad žvalgybos vartotojai suprastų žvalgybos tarnybos galimybes, stiprinant šalies ir visuomenės saugumą bei užtikrinant valstybės nacionalinius interesus. Kaip rašė istorikas Walteris Laqueur:

Žvalgyba turi ne tik treniruoti savo naujokus, bet ir mokyti savo vartotojus. Tai yra sunkus uždavinys, kadangi pastarieji, būdami vyresnio amžiaus, yra labai užimti žmonės, pasitikintys savo nuomone [...]. Jie turi žinoti, ką žvalgyba gali ir ko negali atlikti<sup>3</sup>.

Šios publikacijos tikslas yra išnagrinėti šiuolaikinės demokratinės valstybės žvalgybos tarnybos santykius su kitomis valstybinėmis institucijomis, kurios vienaip ar kitaip yra artimai susietos su žvalgybos tarnyba, nustatyti pagrindinius iššūkius ir nesutarimus tarp šių institucijų bei jų priežastis, pa-

<sup>1</sup> Apie „strateginį siurprizą“ ir jo sąsajas su žvalgyba žr. Handel I. M., *War, Strategy and Intelligence*, London, Frank Cass, 1989, p. 229–281.

<sup>2</sup> Nomikos M. J., „European Union Intelligence Agency: a necessary institution for Common Intelligence Policy?“. Žr. Koutrakou N. V., *Contemporary issues and debates in EU policy. The European Union and international relations*. Manchester University Press, Manchester and New York, 2004, p. 39.

<sup>3</sup> Laquer, W., *A Word of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence*, New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1985, p. 343.

teikti pasiūlymus, kaip galima būtų išvengti ar bent minimizuoti šiuos iššūkius. Straipsnyje bus apsiribota žvalgybos tarnybų ir jos vartotojų – sprendimų priėmėjų – santykių analize, neliečiant parlamentinės žvalgybų tarnybų kontrolės ir priežiūros temos. Kadangi ši funkcija yra nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios funkcijų žvalgybos tarnybų atžvilgiu.

Šiame straipsnyje bus remiamasi autoriaus patirtimi ir naudojami daugiausia anglų kalba išleistomis knygomis bei straipsniais. Publikacijoje bus apsiribojama tik demokratinių valstybių žvalgybos tarnybų veiklos nagrinėjimu, neaptariant vienos kurios nors šalies konkrečiai.

## 1. Kas yra žvalgyba?

Dažnai pasitaikanti žvalgybos vartotojų ir žvalgybos tarnybų santykių problema – tai skirtingai suprantama žvalgybos vaidmuo ir uždaviniai, užtikrinant šalies nacionalinį saugumą. Atrodytų, kad paprasčiausias būdas išsiaiškinti, ką žvalgyba gali ir ko negali atlikti, būtų pateikti unifikuotą žvalgybos apibrėžimą, nustatantį žvalgybos uždavinius, apibrėžiantį jos funkcijos ar veiklos sferas. Tačiau problema yra ta, kad žvalgybos apibrėžimų yra daugybė. Net ir senas žvalgybos tradicijas turinčios valstybės nėra sukūrusios aiškaus vieningo žvalgybos apibrėžimo. Vien Jungtinės Amerikos Valstijos turi daugiau nei dešimt žvalgybos apibrėžimų<sup>4</sup>. Pirmiausia būtina atskirti du terminus: „žvalgybos informacija“ ir „informacija“. Pastaroji gali apimti bet kokias žinias, nepriklausomai nuo sužinojimo būdo. Kaip teigia buvęs ilgametis JAV žvalgybos pareigūnas, dabar JAV žvalgybos ir saugumo akademijos prezidentas ir Columbijos universiteto profesorius Markas M. Lowenthalis, žvalgybos informacija gali būti vadinama tokia informacija, kuri jau yra susisteminta, apdorota, įvertinta ir atitinka sprendimo priėmėjo ar politiko išreikštus poreikius<sup>5</sup>. Su šiuo apibrėžimu galima sutikti, bet jis nėra išsamus, kadangi jis neatsispindi informacijos rinkimo tikslu – kokiu tikslu žvalgybinė informacija turi būti renkama?

Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas išskiria keturias su žvalgyba susietas sąvokas: žvalgyba, žvalgybos veikla, žvalgybos informacija ir žvalgybos tarnyba<sup>6</sup>:

Žvalgyba – žvalgybos tarnybų veikla, skirta ginti asmens, visuomenės ir valstybės saugumui nuo išorės grėsmių, naudojant operatyvinės veiklos, specialiuosius bei kitus metodus ir priemones.

Žvalgybos veikla – žvalgybos informacijos rinkimas, apdorojimas ir analizė bei kita žvalgybos tarnybos veikla, skirta nacionaliniam saugumui užtikrinti.

<sup>4</sup> Warner, M. „Wanted: A Definition of „Intelligence““,

<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/docs/v46i3a02p.htm>, 2008-06-22.

<sup>5</sup> Lowenthal, M. M., *Intelligence: from Secrets to Policy*, third edition, Washington D. C. CQ Press, 2006, p. 2.

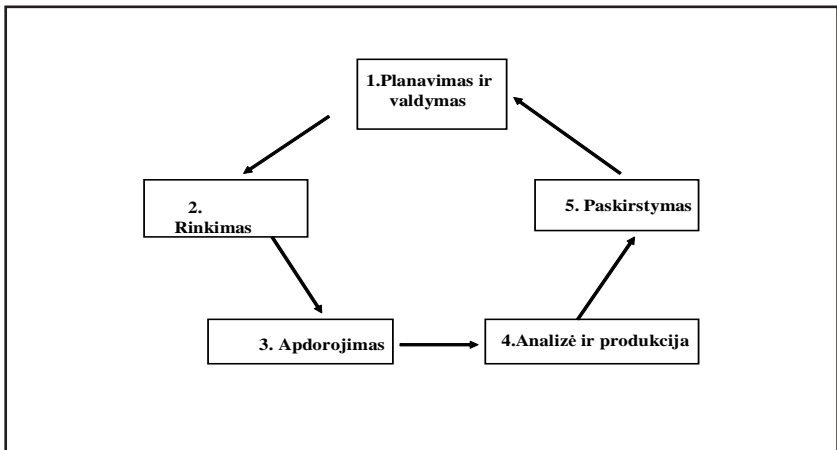
<sup>6</sup> Lietuvos Respublikos Seimas, Žvalgybos įstatymo 2 straipsnis, 2000-07-17, Nr. VIII-1861, Žin., 2000, Nr. 64-1931, p. 2, [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=171400](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=171400), 2008-06-15.

Žvalgybos informacija – duomenys apie užsienio valstybių, organizacijų, asmenų realias ar potencialias galimybes, veiksmus, planus ar ketinimus, keliančius ar galinčius kelti grėsmių, rizikos veiksnių ar pavojų Lietuvos valstybei iš užsienio, taip pat kiti duomenys, turintys reikšmės nacionaliniam saugumui užtikrinti.

Žvalgybos tarnyba – specialius įgaliojimus turintis valstybės institucijos, kuriai šiuo įstatymu pavesta vykdyti žvalgybos veiklą, padalinys (padaliniai).

Kaip matome iš ankščiau pateikto įstatymo ištraukos, Lietuvoje žvalgyba apima tris komponentus: žvalgyba yra tarnyba, kuri naudoja žvalgybinės veiklos metodus, renka ir apdoroja žvalgybinę informaciją, turinčią reikšmės nacionaliniam saugumui. Toliau straipsnyje bus naudojamos ankščiau pateikto įstatymo ištraukoje nurodytos žvalgybos terminologijos sąvokos.

Panašiai apibrėžiama žvalgyba ir įvairiuose atvirai leidžiamuose leidiniuose. Amerikiečių politologai Abram N. Shulskis ir Gary J. Schmittas, nesusiedami su žvalgybos tarnyba ir veikla, teigia, kad žvalgybos informacija yra reikalinga vyriausybės vykdomai politikai užtikrinti ir paremti šalies nacionalinius saugumo interesus bei atremti grėsmes, kylančias iš esamų arba potencialių priešininkų ar oponentų<sup>7</sup>. Pastarasis apibrėžimas identifikuoja žvalgybos informacijos vartotoją ir pasako, kokių tikslų yra vykdoma žvalgybos veikla, bet jis, kaip ir Lowenthalio apibrėžimas, nepaiškina žvalgybos veiklos esmės. Bandant apibrėžti žvalgybą, svarbu suprasti, kad žvalgyba yra nuolat vykstantis procesas (kuris dar vadinamas ciklu), susidedantis iš tarpusavyje tarpiai susietų ir vienas nuo kito priklausomų komponentų. Organizuojant žvalgybos veiklą dažniausiai yra taikomas šis pateiktas procesas (1 pav.)<sup>8</sup>:



1 pav. Tradicinis žvalgybos procesas

<sup>7</sup> Shulsky N. A., Schmitt J. G., *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Washington, D. C., Potomac Books, Inc., 2002, p. 1.

<sup>8</sup> Turner A. M., *Why Secret Intelligence Fails* Dules, Virginia, Potomac Books, Inc., 2005, p. 9.

- planavimo ir valdymo etape yra nustatomi prioritetai, žvalgybos tarnybai suteikiami atitinkami įgaliojimai ir nustatomi uždaviniai bei sprendimų priėmėjų, politikų ir kitų vartotojų poreikiai vykdyti žvalgybinę veiklą;
- informacijos rinkimo stadijoje žvalgybos padaliniai renka reikalingą informaciją. Tam naudojamos tiek įvairios techninės žvalgybos priemonės, tiek agentūrinė, dar vadinama žmogiškoji žvalgyba, taip pat ir atvirai prieinami šaltiniai;
- informacijos apdorojimo stadijoje įvertinama surinkta informacija, jei būtina, išverčiama ar iššifruojama, įvertinamas informacijos aktualumas, patikimumas, taip pat šiame etape, siekiant apsaugoti informacijos gavimo šaltinius ar metodus, informacija gali būti atitinkamai apdorojama (angl. *sanitized*);
- analizės ir produkcijos ciklo dalyje analitikai analizuoja informaciją, atlieka vertinimus, prognozes, padaro atitinkamas išvadas ir suteikia žvalgybiniam produktui tinkamą pristatymo formą;
- paskirstymas, t. y. galutinio žvalgybos produkto pateikimas vartotojui, politikui ar kitam sprendimo priėmėjui.

Čia pristatytas supaprastintas ir teorinis žvalgybos proceso modelis. Praktikoje organizuojant žvalgybos veiklą šis procesas nebūtinai atliekamas ankščiau pateikta tvarka. Kai kuriais atvejais, pavyzdžiui, taip vadinamo išankstinio išpėjimo apie grėsmes atveju, žvalgybinė informacija apie galbūt greitai įvyksiančias grėsmes visuomenės ar valstybės saugumui, pateikiama vartotojui nedelsiant, tik ją gavus. Kitas dažnas nukrypimas nuo žvalgybos proceso įvyksta jau pradžioje, planuojant žvalgybos veiklą, kada politikas ar atitinkamas sprendimų priėmėjas, nesuformuodamas žvalgybos poreikių ir nenustatydamas prioritetų, neigiamai veikia ir iškreipia žvalgybos procesą. Ši problema išsamiau bus aptarta tolimesnėje šio straipsnio dalyje.

Paprastai žvalgybinė informacija ir veikla, šiai informacijai gauti, yra susiejama su slaptumu. Ar žvalgybos veikla ir informacija būtinai turi būti slapta? Yra skirtingų nuomonių, atsakant į šį klausimą. Yra plačiai žinoma, kad šiuolaikinių demokratiškosios šalies žvalgybinės tarnybos renka laisvai prieinamą informaciją iš įvairių žiniasklaidos šaltinių: laikraščių, žurnalų, televizijos, radijo, interneto ir kt. Tokią informaciją žvalgybininkai vadina atvirų šaltinių žvalgybos informacija (OSINT<sup>9</sup>). Tačiau, jei žvalgybos veikla ir jos produktai apsiribotų vien laisvai prieinama informacija, ar vertėtų valstybėms išlaikyti žvalgybos tarnybas? Atvirų šaltinių informacija galėtų būti renkama ir analizuojama tiesiogiai tų institucijų, kurioms ji reikalinga. Kita vertus, ne visa informacija, susieta su užsienio politika ar kitomis nacionalinio saugumo sferomis, yra atvira. Kaip pastebėjo Laqueris, 1941 m. daugybė JAV žvalgybos analitikų kasdien skaitė japoniškus laikraščius, bet neužtiko žinutės apie japonų planuotą ir 1941 m. gruodžio 7 d. įvykdytą ataką *Pearl Harboro* uoste,

<sup>9</sup> Angliško termino „Open source intelligence“ (atvirų šaltinių žvalgyba) trumpinys.

kaip ir *Pravda* neteikė slaptų duomenų apie Sovietų raketas<sup>10</sup>. Todėl yra aki-vaizdu, kad, egzistuojant neviešai valstybių ir pavienių asmenų ar grupuočių veiklai, siekiant užtikrinti savo šalies nacionalinius interesus ir visuomenės saugumą, atitinkamos šalies institucijos turi būti laiku informuojamos apie galimus pavojingus įvykius tam, kad galėtų jų išvengti arba paveikti sau naudinga ar bent mažiau nuostolinga linkme. Be abejonės, žvalgybos tarnybos rinkdamos viešai neprieinamą ar slaptą išslaptintą informaciją, naudoja slaptus metodus ir šaltinius, kurių jokiais aplinkybėmis negalima išslaptinti. Kaip paaiškina Lowenthalis, priežastis, dėl ko valstybėms reikia turėti žvalgybos tarnybas, yra ta, kad vieni turi informaciją, kuri yra neatskleidžiama kitiems, tačiau pastarieji, pasinaudodami slaptomis priemonėmis, ją išgauna, o vėliau dėl šių priemonių panaudojimo irgi yra priversti gautą informaciją slėpti<sup>11</sup>. Vėliau šiame straipsnyje bus grįžtama prie išslaptinimo temos, pagrindžiant argumentą, kodėl būtina išslaptinti žvalgybos produktą, parengta remiantis atvirų šaltinių informacija.

Nagrinėjant žvalgybos veiklą, būtina minėti jos taikymą arba vykdymo tikslus. Žvalgyba gali būti strateginė – tiesiogiai susijusi su nacionaliniais poreikiais šalies užsienio politikos, saugumo ir gynybos srityse, pavyzdžiui, įgyvendinant ar saugant nacionalinius interesus. Trumpai strategine žvalgyba galima pavadinti žvalgybos veiklą, paremiančią šalies sprendimų priėmėjus nacionaliniame lygmenyje. Vykdamt pastarąją veiklą, žvalgybos produktai dažniausiai apima vidutinį ar ilgalaikį periodą ir vadinami žvalgybos grėsmių apskaičiavimais (JAV, angl. *estimates*) arba vertinimais (Jungtinėje Karalystėje ir Australijoje, angl. *assessments*)<sup>12</sup>.

Baigtiniai žvalgybos produktai, būdami specialiomis žiniomis, turi apimti įvairių sričių aspektus. Jei šiuolaikiniame pasaulyje žvalgybos informacija savo turiniu dažnai gali būti tik civilinė, tai labai retai ji būna tik karinė. Toks kvalifikavimas ypatingai netinkamas, skirstant strateginės žvalgybos veiklą ir jos produktus į civilinę ir karinę. Tačiau institucinis žvalgybų skirstymas į karines ir civilines tarnybas išlieka, pirmiausia dėl karinių ir civilinių institucijų poreikių gauti žvalgybinę informaciją, kuri atitiktų skirtingus institucijos prioritetus. Karinei vadovybei reikalinga žvalgybinė informacija retai bus prioritetinga civilinei institucijai. Šiuolaikinei karinei operacijai (karinei kontrteroristinei operacijai, taikos įvedimo ar palaikymo operacijai ir pan.) paremti žvalgybiniai vertinimai gali apimti labai daug ką: nuo tradicinių karinių aspektų, kaip pvz., žinios apie priešininkų pajėgumus ir jų ketinimus, apie teritoriją, geometeorologinius ypatumus iki visiškai civilinių faktorių – regiono socialinių, ekonominių, politinių aspektų, su operacija susijusių personalijų biografijų, nusikalstamumo, terorizmo lygio, taip pat ligų, epidemijų, ekologinės situacijos ir kt.

Remiant ginkluotąsias pajėgas, karinė žvalgybos tarnyba gali būti iga-liota vykdyti operacinę ar taktinę žvalgybą, pvz., karinėms operacijoms, kada

<sup>10</sup> Laqueer, p. 12.

<sup>11</sup> Lowenthal, p. 4–5.

<sup>12</sup> Ten pat, p. 133.

vadovybei yra būtina turėti tam tikrą žvalgybos informaciją apie priešininką, jo pajėgumus, ketinimus, operacijos teritoriją ir pan. Tuo tarpu nacionalinio lygmens žvalgybos tarnyba (kuri vienu metu gali būti ir karinė), paremdama šalies politikos formuotojus, pastariesiems teikia einamąją žvalgybos informaciją, kurios tikslas yra aprūpinti savo vartotojus informacija apie paskutinius, „karštus“, įvykius. Tokio pobūdžio žvalgybinė informacija, kaip ir taktinė bei operacinė, paprastai apima trumpalaikį periodą. Dažniausia surinkta einamoji žvalgybos informacija (angl. *current intelligence*) tarnauja strateginės žvalgybos tolimesnei produkcijai. Sustiprėjus terorizmo grėsmei daugelio valstybių žvalgybos tarnybos teikia prioritetą žvalgybinei informacijai, susietai su terorizmu. Šios krypties veikla paprastai patenka į einamosios žvalgybos kategoriją dėl trumpalaikio įgytos žvalgybos informacijos panaudojimo. Pagal savo pobūdį žvalgybos veikla paprastai yra vykdoma, pateikiant indikacijas ir išankstinius išpėjimus apie galbūt įvyksiančias grėsmes<sup>13</sup>. Operacinė, taktinė ir einamoji žvalgybos veikla yra nepalyginamai daugiau kainuojanti nei strateginė žvalgyba, reikalaujanti modernių ir nuolat atnaujinamų techninių priemonių bei nemažo kiekio profesionalaus personalo. Būtų klaidinga manyti, kad šiuolaikiniame pasaulyje nacionalinio lygmens žvalgybos tarnybos gali apsiriboti tik strategine veikla. Tuo labiau, kad, kaip jau buvo paminėta, galutiniams strateginės žvalgybos vertinimams atlikti yra būtina einamoji žvalgybos informacija – žvalgybos „žaliava“ – iš kurios atskirų ir miglotų elementų, kaip iš rebusų, sukuriamas aiškus paveikslas. Šiuolaikinės grėsmės ir iššūkiai valstybių ir visuomenių saugumui priverčia šalis investuoti, kuriant kompleksinius žvalgybinius pajėgumus, veikiančius tiek strategijos aplinkoje, tiek taktikos aplinkoje, kadangi taktinio pobūdžio grėsmės šaltinis gali virsti strateginiu iššūkiu šalies ir visuomenės saugumui. Tai akivaizdžiai iliustruoja 2001–2005 m. *al Qaeda* įvykdyti teroristinei išpuoliai Niujorke, Vašingtone, Madride ir Londone.

Ar žvalgybos informaciją, jos analizę ir vertinimus reikia priimti kaip absoliučią tiesą? Kad ir kaip paradoksu tai būtų, atsakymas būtų neigiamas. Kaip teigė Lowenthalis, „tiesa“ yra toks absoliutus terminas, kad žvalgybos tarnyboms tokio standarto įgyvendinimas, jei toks būtų nustatytas, būtų neįmanomas<sup>14</sup>. Žvalgybos tarnyba turi surinkti informaciją, įvertinti tam tikrus procesus, kuriuos sunku būtų kitokiais būdais patikrinti ar tuo labiau įrodyti. Jei tokie būdai egzistuotų, tuomet tiksliau (o gal ir pigiau) būtų pasinaudoti tais kitais, alternatyviais, metodais. Kaip pateikia Michaelis M. Handelis:

Žvalgybos pasaulyje net techniniai duomenys apie ginkluotės charakteristiką ar kiekį, jau nekalbant apie dar mažiau kiekybiškai įvertinamus dalykus, kaip ketinimai, karinės doktrinos, taip pat moralė, negali būti objektyviai įvertinami – tai reiškia, kad aiškus susitarimas dėl tų dalykų „reikšmės“ negali būti pasiektas<sup>15</sup>.

Kadangi žvalgyba yra susieta su informacijos rinkimu apie žmogaus sąlygotą veiklos tikėtinumą ir su tokios informacijos nagrinėjimu bei analize,

<sup>13</sup> Shulsky and Schmitt, p. 58–60.

<sup>14</sup> Lowenthal, p. 7.

<sup>15</sup> Handel I. M. *War, Strategy and Intelligence*, London: Frank Cass, 1989, p. 196.

britų profesoriai Peter Gillas ir Mark Phythianas siūlo vadinti žvalgybą menu<sup>16</sup>. Dėl šios priežasties žvalgybos tarnyba, teikdama žvalgybos vertinimus, prisiima riziką bei atsakomybę dėl šių vertinimų tikėtumo. Dažniausiai žvalgybos vertinimai būna susieti su galimais ateities įvykiais, kuriuos reikėtų vertinti kaip tikėtinas galimybes ar tikimybes. Žvalgybos analitikai, pasitelkdami savo žinias ir turimą surinktą informaciją, padaro tam tikrus vertinimus, išvadas apie procesus, kurie galbūt įvyks, jei susiklostys tinkamos aplinkybės, kurias vienaip ar kitaip paprastai veikia žmogus. Svarbiausias reikalavimas žvalgybos tarnybai, kad jos teikiama žvalgybos informacija būtų patikima, bešališka ir nepolitizuota.

Ar žvalgybos tarnybos turėtų apsiriboti tik informacijos rinkimu? Žvalgybų teorijoje, kaip ir praktikoje, nėra vienybės šiuo klausimu. Kai kurios tarnybos, pvz., Kanados saugumo žvalgybos tarnyba yra įgaliota tik patarti šalies vyriausybei<sup>17</sup>. Tačiau kai kurių Vakarų šalių žvalgybų tarnyboms yra suteikta teisė, vykdant taip vadinamas priedangos operacijas, įgyvendinti tam tikrą valstybės politiką<sup>18</sup>. Pavyzdžiui, 1963–1973 m. JAV centrinės žvalgybos valdyba vykdė priedangos operacijos Čilėje, siekiant įtakoti šioje šalyje vykstančius politinius procesus<sup>19</sup>. Priedangos operacijos apimtys gali būti labai plačios, nuo įtakos darymo pasinaudojant žiniasklaida iki perversmo organizavimo. Teroristų medžioklės nekontroliuojamuose regionuose (pvz., Afganistane) taip pat gali būti vadinamos priedangos operacijomis. Dažniausiai priedangos veikla žvalgybos tarnybų yra vykdoma dėl to, kad jokios kitos organizacijos neturi atitinkamo pasirengimo tokiai veiklai. Žvalgybos tarnyba, gaudama atitinkamą informaciją (pvz., apie ieškomo teroristo buvimo vietą), pati yra skatinama realizuoti šią informaciją (šiuo atveju likviduoti arba sulaikyti ieškomą teroristą). Kitaip tariant, priedangos operacijos yra žvalgybos veiklos tęsinys, bet ne žvalgybinė veikla, todėl šiame straipsnyje jos nebus aptariamoms.

Dėl straipsnio apimties jame taip pat nebus nagrinėjama kontržvalgyba, nors ši sritis yra neatsiejama nuo žvalgybos veiklos, jau vien dėl būtinybės apsaugoti žvalgybos veiklą ir taip užtikrinti jos sėkmę.

Apibendrinami ankščiau pateiktus aspektus, šiame straipsnyje žvalgybą vadinsime vykstančiu išlaptintu procesu, kurio metu šalies žvalgybos tarnybos, atsižvelgdamos į įgaliotų institucijų pateikiamus poreikius arba reikiamu laiku reaguodamos į galimas grėsmes šalies ar visuomenės saugumui, renka informaciją apie užsienio valstybes, reiškinius bei procesus apie išorinį pasaulį, kuri, pagal būtinumą apdorota ir išanalizuota, pateikiama atitinkamiems vartotojams norint stiprinti šalies ir visuomenės saugumą bei paremti vykdomosios valdžios institucijų planuojamą ir įgyvendinamą politiką.

<sup>16</sup> Gill P., Phythian M., *Intelligence in an Insecure World*, Cambridge: Polity Press, 2007, p. 15.

<sup>17</sup> Kanados saugumo ir žvalgybos tarnybos aktas, [http://laws.justice.gc.ca/en/ShowTdm/cs/C-23//en\\_2008-06-30](http://laws.justice.gc.ca/en/ShowTdm/cs/C-23//en_2008-06-30).

<sup>18</sup> Gill, Phythian, p. 5, 13, 47.

<sup>19</sup> Staff report of the select committee to study governmental operations with respect to intelligence activities. 91<sup>st</sup> Congress session, „Cover activities in Chile“, <http://www.fas.org/irp/ops/policy/church-chile.htm>, 2008-06-30.



## 2. Politikos formuotojų vaidmuo ir įtaka žvalgybos tarnybos veiklai bei jos informacijai

### 2.1. Politikos vaidmuo žvalgybai ir iššūkiai

Būtų klaida manyti, kad žvalgybos procesas baigiasi demokratinės šalies žvalgybos tarnybai pateikus savo produktą – žvalgybinę pažymą – atitinkamiems žvalgybos vartotojams. Lowenthalis teigia, kad politikų ir sprendimų priėmėjų vaidmuo neapsiriboja žvalgybos informacijos gavimu, jie formuoja žvalgybą (angl. *they shape it*<sup>20</sup>). Dažniausiai demokratinėse valstybėse žvalgybos tarnybos yra susietos su vykdomosios valdžios institucijomis, kurios yra pagrindiniai žvalgybos vartotojai: šalies prezidentas ir/ar premjeras, vyriausybė, įvairios ministerijos, pirmiausia atsakingos už šalies užsienio, gynybos ir saugumo politiką, šalies ginkluotųjų pajėgų karinė vadovybė, teisėsaugos institucijos, taip pat dažnai ir kitų sričių ministerijos ar įstaigos, pvz., atsakingos už ekonomiką ir finansų sistemą (ar šalies ūkį, prekybą, vidaus reikalus, transportą, kai kuriais atvejais – gamtos apsaugos, sveikatos ir kt.) bei kitos valstybės žvalgybos ir saugumo tarnybos. Parlamento vaidmuo yra užtikrinti demokratinę žvalgybos tarnybų kontrolę ir priežiūrą<sup>21</sup>. Vien jau šis aspektas, kad žvalgyba yra šalies vyriausybės įrankis, užtikrinant nacionalinius saugumo interesus, padaro savaime suprantama politikos formuotojų ir kitų šalies sprendimų priėmėjų galią ir įtaką žvalgybos tarnybai bei jos veiklai. Taigi politikos formuotojų ir kitų žvalgybos vartotojų vaidmuo yra vienas iš svarbiausių faktorių, įtakojančių žvalgybos procesą. Kartu šis vartotojus su žvalgyba susiejantis vaidmuo įpareigoja abi puses suprasti vieni kitų uždavinius, atsakomybę ir galimybes ar apribojimus. Jei trūksta šio supratimo tarp abiejų pusių – politikos ir žvalgybos – atsiranda trintys ar net konfliktai. Konfliktinių iššūkių tarp žvalgybos tarnybos ir politikos formuotojo priežastys yra kompleksinės. Dramatiškiausi atvejai būna tada, kada žvalgybos tarnyba neįvykdo (arba tariamai neįvykdo) tai, ko iš jos tikimasi – savo užduočių. Ypatingai skaudžios pasekmės gali būti tada, kai žvalgybos tarnybai nepateikus išankstinio įspėjimo, įvyksta taip vadinamas strateginis siurprizas, kylantis iš nenumatytos saugumo krizės, kuri tradiciškai suprantama kaip netikėta ir sėkminga priešininko ataka. Iš gerai žinomų netikėtai kilusių saugumo krizių, po kurių žvalgybų tarnybos buvo kaltinamos nepateikusios įspėjimų apie grėsmes, galima paminėti 2001 m. rugsėjo 11 d. teroristinius išpuolius Niujorke ir Vašingtone<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Lowenthal, p. 174.

<sup>21</sup> Plačiau apie žvalgybos tarnybų kontrolę ir priežiūrą žr.: Bagdonas G., „Slaptųjų žvalgybos tarnybų vaidmuo ir kontrolė demokratinėje valstybėje“, Kardas, 2006 m. Nr. 2 (419), p. 16, <http://www.kam.lt/kam/download/1185/e-kardas.pdf>.

<sup>22</sup> Be kritiškų JAV žvalgybos tarnybų atžvilgiu „9/11 komisijos“ tyrimo išvadų, kai kurie žvalgybos ekspertai paneigė kaltinimus dėl įspėjimo ne laiku apie „Al-Qaeda“ grėsmę ir 2001-09-11 teroristinį aktą, žr.: Paul R. Pillar „Good Literature and Bad History: The 9/11 Commission’s Tale of Strategic Intelligence“, Intelligence and National Security, Vol. 21, No. 6, December 2006, p. 1022–1044, „9/11 Komisijos“ išvados pateiktos: „The 9/11 Commission Report“, <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>, p. 353–357, 2008-06-29.

Žvalgybos nesėkmių priežastys dažniausiai būna kompleksinės. Įspėjimo apie grėsmes nepateikimo arba pateikimo ne laiku priežastys gali būti klaidos organizuojant žvalgybos tarnybos veiklą, kai trūksta bendradarbiavimo ir sąveikos tarp šalies žvalgybos ir saugumo organizacijų ar tarp atskirų padalinių ir pareigūnų, kada pervertinami ar sureikšminami išlaptintos informacijos apsaugos principai „būtina žinoti“, svarbi žvalgybinė informacija laiku ar visiškai nepateikiama atitinkamoms institucijoms ir pareigūnams. Tačiau, kaip jau buvo aptarta ankstesnėje straipsnio dalyje, šiuolaikinės žvalgybos procesas nėra tik uždara vidinė žvalgybos tarnybos veikla. Veikia šis procesas turi stiprią tendenciją įtraukti politikus ir kitus žvalgybos vartotojus į žvalgybos veiklą. Tokiu būdu kai kuriais atvejais atsakomybe su žvalgybos tarnyba dėl jos nesėkmių turėtų pasidalinti ir prioritetus nustatančios bei uždavinius teikiančios ar kitaip žvalgybos tarnybos veiklą įtakojančios šalies institucijos. Pagrindinės problemos, kylančios tarp žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų – tai, kai žvalgybai nesuformuluojami prioritetai ir poreikiai, nėra grįžtamojo ryšio, per daug glaudūs ryšiai arba atvirkščiai – nepakankama sąveika ir tada, kai žvalgybos procesas politizuojamas<sup>23</sup>.

## 2.2. Žvalgybos planavimas ir valdymas

1953–1961 m. buvęs JAV centrinės žvalgybos valdybos (CŽV) direktorius Allenas W. Dulles yra pažymėjęs, kad net pats geriausias žvalgybos planuotojas ir vadovas negali visko iš anksto numatyti<sup>24</sup>. Būtent žvalgybos planavimas yra svarbiausia, bet kartu ir problematiškiausia žvalgybos proceso dalis. Kaip jau buvo aptarta šio straipsnio pradžioje, žvalgyba vykdoma vartotojų – sprendimo priėmėjų vardu. Žvalgybos tarnybos susiduria su iššūkiu, nes nežino žvalgybos informacijos poreikių. Dažna problema, kad sprendimų priėmėjai nežino, kokios informacijos jiems reikia, kokius klausimus jie turi suformuoti<sup>25</sup>.

Kas atsitinka tuo atveju, kai žvalgybos tarnyba negauna poreikių, politikos formuotojai nenustato žvalgybai prioritetų ir nepateikia užklausimų? Anot Lowenthalio, tokiu atveju žvalgybos tarnyba pati gali bandyti sužinoti politikos prioritetus ir poreikius<sup>26</sup>. Šiuo atveju ji pirmiausia rizikuoja būti apkaltinta dalyvavimu politikoje aktyviais veiksmais išengdama į politikos sferą. Kitu atveju, bandydama nustatyti šalies prioritetus ir pasikliaudama tik savo patirtimi bei ekspertize, ji rizikuoja suklysti ir organizuoti betikslę žvalgybos veiklą, dėl kurios susiduria su žvalgybos nerelevantiškumo problema.

Žvalgybos procese yra svarbu ne tik prioritetų ir poreikių gavimas nustatyti ir tinkamu laiku, bet ir grįžtamasis ryšis. Jei jo nėra, žvalgybos tarnyba

<sup>23</sup> Terminas „žvalgybos politizavimas“ yra imtas iš Handel, p. 187–188.

<sup>24</sup> Dulles W. A., *The Craft of Intelligence*, Guilford, Connecticut: The Lyons Press, 2006, p. 78.

<sup>25</sup> Quiggin T., *Seeing the Invisible: National Security in an Uncertain Age*. Singapore: World Scientific Publishing, 2007, p. 53.

<sup>26</sup> Lowenthal, p. 56.

paliekama nežinioje, taip pat ji negali įvertinti savo padarytų klaidų. Toli mesniame skyriuje bus plačiau aptarta žvalgybos relevantiškumo problema. Idealiu galima pavadinti atvejį, kai žvalgybos tarnyba, pirmą kartą pateikusi politikams žvalgybos produktą, gauna papildomų klausimų ir toliau tęsia žvalgybos procesą, gilindamasi į problemą, tęsdama žvalgybos proceso (ciklo) „antrą ratą“. Jei yra žvalgybos vartotojo grįžtamasis ryšis, ne tik gerinamas žvalgybos veiklos produktas, bet ir dar geriau suprantami sprendimo priėmėjo poreikiai ir tikslai.

Žvalgybos ir politikos (žvalgų ir politikos formuotojų) sąveika turi būti abipusė. Žvalgybos pareigūnai (svarbiausia analitikai ir jų vadovai) privalo pažinti „politikos pasaulį“ – tapti tam tikrais šalies politikos ekspertais, kad į pasaulio problemas žiūrėtų politikos formuotojų akimis<sup>27</sup>. Politikos formuotojas turi palengvinti žvalgybos tarnybos pareigūnų darbą ir sudaryti jiems sąlygas bei informuoti apie politinius sprendimus, tačiau šis informavimas jokiū būdu neturi įtraukti žvalgų į dalyvavimą sprendimų priėmimo procese. Nes priešingu atveju, kai žvalgai turės pareigą ne tik informuoti politikus, bet ir teikti pasiūlymus, formuojant atitinkamus sprendimus, kurie kyla iš pateikiamos žvalgybos informacijos, žvalgybos tarnyba pasiners į politikos sferą, žvalgyba politizuosis, jos produktai taps šališki.

### 2.3. Takoskyra tarp žvalgybos ir politikos

Pasitaikančią žvalgybos tarnybų ir jų vartotojų įtampą iš dalies galime susieti su tuo, kad abi pusės yra glaudžiai susijusios. Kokį atstumą turi išlaikyti žvalgybos tarnyba su politikos formuotojais? Vakarų šalyse vyrauja dvi skirtingos pozicijos dėl žvalgybos ir politikos tarpusavio santykių glaudumo. Pirmosios teorijos autoriumi buvo vienas iš JAV žvalgybos tarnybų kūrėjų Shermanas Kentas, kuris išvelgė grėsmę, kai žvalgai pernelyg artimai bendrauja su politikais, nes taip gali atsirasti priklausomybė nuo politiko (angl. *inadequate independence*)<sup>28</sup>, o apie tai jau buvo minima ankstesniame skyriuje. Kita vertus, Kentas pripažino pernelyg didelės takoskyros pavojų, o tai gali veikti poreikių ir vadovavimo žvalgybai trūkumus (angl. *inadequate guidance*)<sup>29</sup>. Teorija, remianti didelę takoskyrą tarp žvalgybos ir politikos, Jungtinėse Amerikos Valstijose ir kitose Vakarų šalyse vyravo Šaltojo karo laikotarpiu. Žvalgybos tarnyboms buvo palikta teisė pateikti žvalgybos informaciją savo vartotojams, pristatant

<sup>27</sup> Davis J., „Intelligence Analysts and Policymakers: Benefits and Dangers of Tensions in the Relations“, *Intelligence and National Security*, Vol.21, No. 6, December 2006, p. 1010.

<sup>28</sup> Davis J., „Sherman’s Kent’s Final Thoughts on Analyst-Policymaker Relations“ CIA, Sherman Kent Center for Intelligence Analysis, occasional papers: Vol. 2, No 3, June 2003, <https://www.cia.gov/library/kent-center-occasional-papers/vol2no3.htm>, 2008-07-21.

<sup>29</sup> *Ten pat.*

ją kaip faktus, paliekant šios informacijos interpretaciją politikams<sup>30</sup>. Aiški takoskyra tarp žvalgybos ir politikos sričių sudaro palankias sąlygas užtikrinti žvalgybos produktų bešališkumą ir taip prisideda prie žvalgybos patikimumo. Tai pasiekama, kai žvalgybos tarnybos pavaldžios aukščiausiosioms vykdomosios valdžios institucijoms, bet neištraukiamos iš politinių sprendimų priėmimo mechanizmą. Pavyzdžiui, JAV prezidentas Richardas Nixonas paprašydavo CŽV direktoriaus paruošti pranešimą Nacionalinio saugumo tarybos nariams apie užsienio valstybes ir jų ketinimus. Po pranešimo CŽV direktorius turėdavo palikti patalpą, kur būdavo svarstomi galimi politiniai sprendimai, susiję su pranešimo tema<sup>31</sup>. Šis santykių metodas buvo efektyvus Šaltojo karo laikotarpiu, kada pasaulis buvo dviejų polių, o Vakarų šalims buvo aiškus grėsmės šaltinis. Dominuojant tokiai strateginei saugumo aplinkai, žvalgybos tarnybos turėjo aiškius prioritetus, renkant informaciją ir vertinant Sovietų Sąjungos ir jos pajėgumus bei jų ketinimus. Tačiau paskutiniame praėjusio amžiaus dešimtmetyje, drastiškai pasikeitus nusistovėjusiai strateginei saugumo aplinkai, Vakarų šalys susidūrė su naujais kompleksiskais saugumo iššūkiais: religiniais ir nacionaliniais ginkluotais konfliktais (vėliau su žlungančiomis valstybėmis, kylančiomis humanitarinėmis krizėmis, masine migracija), plintančiu terorizmu, masinio naikinimo ginklų ir jų komponentų platinimo grėsme, organizuotu nusikalstamumu, narkotikų prekyba, energetinio ir informacinio saugumo problemomis, o taip pat iššūkius Vakarų liberaliai demokratijai keliančiomis ekonomine ir karine prasme stiprėjančiomis nedemokratinėmis ir totalitarinėmis valstybėmis. Visa tai lėmė kitos pozicijos, nukreiptos už glaudesnius žvalgybos ir politikos atstovų santykius, susiformavimą<sup>32</sup>. Politikų ir kitų sprendimų priėmėjų bei žvalgų artimesnės sąveikos būtinybė yra diktuojama ne tik pasikeitusios ir labai dinamiškos saugumo aplinkos, bet ir pastarosios poveikiu demokratinių šalių vidaus politikai, nes užsienio politika yra dažnai susieta su vidaus politika. Jei žvalgybos tarnybai organizuojant savo veiklą visada buvo labai svarbu žinoti valstybės prioritetus, tai po Šaltojo karo žvalgybos veikloje išryškėjo svarbi būtinybė išlaikyti žvalgybos proceso relevantiškumą valstybės vykdomai politikai einamuju laikotarpiu. Kaip buvo pažymėta vieno žvalgybos eksperto, 2003 m. lapkričio mėn. JAV Georgetowno universitete vykusiame politikų ir žvalgybos vadovų „apskrito stalo“ forume, blogiausia kada žvalgyba yra ignoruojama politikų, nes tada ji praranda sąryšį su šalies politika, o tai tikriausiai net blogiau nei žvalgybos klaidos: „Neteisingų išvadų darymas niekada nebuvo pagrindinė problema – jei suklydote dėl kokių nors paaiškinamų priežasčių, labiausiai turėtumėte bijoti visiško nerelevantiškumo vykdomai politikai“<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Laqueur, W., *A Word of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence*, New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1985, p. 89.

<sup>31</sup> Kissinger, A. H., „When spies meddle in policy“, *International Herald Tribune*, 12 December, 2007.

<sup>32</sup> Davis, 2006, p. 4–6

<sup>33</sup> Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, „Challenging the Red Line between Intelligence and Policy“, prepared by Dr. James E. Steiner, March 2004, p. 4. <http://www.ciaonet.org/wps/stj05/index.html>, 2008-02-10.

Tačiau pernelyg glaudūs žvalgybos ryšiai su politika, kaip jau buvo minėta anksčiau, gali sutapatinti žvalgybą su politika, įtraukti žvalgybos pareigūnus į problemų sprendimų paiešką, o tai neigiamai veiktų žvalgybos tarnybos produktus, atsirastų žvalgybos tarnybos poreikis leisti šališką, iškreiptą žvalgybinę informaciją, žvalgybos tarnyba taptų nebeatikima. Pernelyg artima žvalgybos tarnybų ir politikos formuotojų institucijų sąveika ir glaudūs ryšiai turi ir kitą neigiamą poveikį žvalgybos veiklai. Kaip pastebėjo Laqueur, žvalgybos tarnybai priartėjus prie politikos formuotojų, neišvengiamai susiklostys situacija, kada pastarieji reikalaus einamosios žvalgybos informacijos<sup>34</sup> (žiūrėti 1 dalyje pateiktą žvalgybos veiklos ir jos produktų kvalifikavimą). Iš pirmo žvilgsnio tai neatrodo didelė problema, tačiau praktikoje sprendimų priėmėjų reikalaujamas poreikis gauti einamosios žvalgybos informacijos žvalgybos tarnyboms gali virsti dideliu iššūkiu. Tai galima paaiškinti tuo, kad prioritetų sutelkimas į einamosios žvalgybos informaciją reikalauja labai didelių pastangų ir materialinių išteklių. Rezultatai dažniausiai būna neadekvatūs. Žvalgybos tarnyba, susikoncentravusi į neadekvatų einamosios žvalgybos informacijos rinkimą, paprastai dėl pajėgų stokos, o taip pat ir dėl poreikio nebuvimo, apleidžia strateginės žvalgybos veiklą, reikalaujančią ilgalaikių pastangų. Pastangų neadekvatumas, renkant ir teikiant informaciją apie kasdieninius įvykius, yra mažai pateisinamas dėl žiniasklaidos ar kitų institucijų (tokie kaip strateginiai tyrimų institutai) dubliavimo renkant ir skelbiant iš dalies panašią kasdieninę informaciją. Šiuo atveju einamosios žvalgybos informacijos rinkimas gali būti įtakotas taip vadinamo „CNN efekto“. Antra priežastis, kodėl nereikėtų orientuotis į kasdieninės žvalgybos informacijos teikimą politikos formuotojams yra ta, kad dažniausiai einamoji žvalgybos informacija gali būti pakankamai neapdorota „žaliava“. Kaip teigia Dulles, tokią informaciją teikti politikui yra pavojinga, nebent jis yra išpėtas ir supranta, kokią informaciją gauna – neįvertintą pranešimą, kai žvalgybos tarnyba negalėjo garantuoti jos patikimumo ir tikslumo<sup>35</sup>.

Kaip matome, abi nuomonės turi savo „už ir prieš“ argumentus ir aiškiaus atsakymo, koks atstumas turėtų būti tarp žvalgybos ir politikos, nėra. Handelis pastebėjo, kad, kai bendrauja žvalgybos pareigūnai ir politikai, daug kas priklauso nuo žmogiškų, asmeninių savybių, taip pat šalies politinės kultūros ir socializacijos proceso<sup>36</sup>. Takoskyra tarp žvalgybos tarnybos ir politikos formuotojų institucijų turėtų būti subalansuota, užtikrinanti pakankamą žvalgų informavimą apie politikų poreikius ir tikslus, kita vertus, neleidžianti žvalgamis įsitraukti į politiką.

<sup>34</sup> Laqueur W., *A Word of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence*, New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1985, p. 89.

<sup>35</sup> Dulles, p. 151.

<sup>36</sup> Handel, p. 195.

## 2.4. Žvalgybos politizavimo problema

Žvalgybos politizavimas – tai dažnai pasitaikanti problema, suponuojama specialių santykių tarp dviejų skirtingų subjektų: žvalgybos ekspertų ir politikų. Lowenthalis politikos atskyrimą nuo žvalgybos vadina „didžiąja takoskyra“ (angl. *The Great Divide*)<sup>37</sup>. Jo esmė yra, kai dvi skirtingos vyriausybės funkcijos – politika ir žvalgyba – dalijasi vienu apvalkalu, politikai dalyvauja abejose apvalkalo pusėse, o žvalgyba tik glaudžiai priartėja prie politinės veiklos sferos apvalkalo, bet jos nekerta.

Kaip jau buvo aptarta pirmoje dalyje, žvalgybos procesas, pagal savo prigimtį turėdamas dviprasmybių, palieka vietos nežinias ir interpretacijai, o tai suteikia galimybę iškraipyti žvalgybinę informaciją, pritaikant ją politiniams ar kitokiems tikslams<sup>38</sup>. Daugybę istorinių pavyzdžių savo knygoje pateikė Handelis, pvz., Vietnamo karo metu Jungtinių Valstijų žvalgyba turėjo tendenciją nepakankamai įvertinti *Vietkongo* antivyriausybines pajėgas, o tai leido demonstruoti JAV pajėgų kovinių veiksmų efektyvumą, suteikdavo optimistinių vilčių<sup>39</sup>. Kaip pastebėjo Thomas Hughes, neretai žvalgybos analizė skiriasi nuo politikos formuotojo išankstinių nuostatų, ir kad „[...] beveik visada bus skirtumas tarp aiškaus paveiklo, kurį mato ištikinės politikos, ir tarp migloto vaizdo, kurį paprastai mato žvalgyba“<sup>40</sup>. Politikas, panaudodamas savo turimas galias, gali bandyti primesti savo valią žvalgybai, kad jo „matomas paveikslas“ būtų žvalgybos vertinimuose. JAV žvalgybos ekspertas Jacko Davis yra pateikęs daugybę politikų kartais daromos neigiamos įtakos pavyzdžių: poveikio darymas žvalgybos pareigūnams, siekiant pakeisti žvalgybos vertinimų turinį ar išvadas; bandymas įpiršti žvalgybos tarnybai savo nuomonę, kuri vėliau būtų pristatoma kaip žvalgybos informacija<sup>41</sup>.

Straipsnio pirmojoje dalyje buvo užsiminta, kad beveik visa žvalgybos informacija, nepriklausomai nuo jos šaltinių, turi būti bent jau minimaliai išslaptinta, išskyrus kai kurias išimtis, kada būtina įspėti visuomenę apie gresiančius pavojus, pavyzdžiui, apie konkrečią terorizmo grėsmę. Šiuo atveju išslaptinimo būtinybė grindžiama poreikiu apsaugoti žvalgybos tarnybą nuo įtraukimo į politinę veiklą. Priešingu atveju viešai publikuojant žvalgybos vertinimą (pvz., apie kurios nors šalies keliamą grėsmę arba priešingai, kai tokios grėsmės nėra), žvalgybos tarnyba gali būti įtraukta į šalies politinį procesą, kai kuriais atvejais net nepaliekant šalies politinėms institucijoms galimybių imtis atitinkamų diplomatinų ar politinių žingsnių. Žvalgybos tarnyba yra slaptoji valstybės tarnyba, teikianti šalies politinei vadovybei žvalgybinę informaciją, padedanti spręsti jos problemas ir iššūkius, o ne politinė ar akademinė-politologinė institucija, galinti viešai reikšti savo nuomonę. Jei yra politinis-diplomatinis

<sup>37</sup> Lowenthal, p. 5.

<sup>38</sup> Handel, p. 196.

<sup>39</sup> *Ten pat*, p. 198.

<sup>40</sup> Hughes, T., „The Fate of Facts in a World of Men: Foreign Policy and Intelligence Making“, *Headline Series*, No 233, New York: Foreign Policy Association, 1976, p. 19.

<sup>41</sup> Davis, 2006, p. 1017–1018.

būtinumas, šalies politinė institucija gali viešai skelbti iš žvalgybos tarnybos gautą informaciją, žinoma, su sąlyga, jei toks paskelbimas nedaro žalos informacijos gavimo šaltiniams ar metodams.

Kadangi žvalgybos veikla yra jautrus procesas, tai tarp abiejų pusių – tarp žvalgų ir politikų ar sprendimų priėmėjų – turi būti pasitikėjimas. Jei nėra pasitikėjimo, tinkamai organizuoti žvalgybos veiklą yra labai sudėtinga arba neįmanoma. Žvalgybinė informacija yra teikiama vartotojui, kad padėtų jam priimti sprendimą. Problema gali atsirasti, kai žvalgybos tarnybos teikiami vertinimai ir analizė, skirti sprendimų priėmėjui, neremia jo vykdomos politikos (skirtingai negu pastarasis tikisi) arba kada politikai ar sprendimų priėmėjai ignoruoja žvalgybinę informaciją. Jau minėtame Georgetowno universitete vykusiame politikų ir žvalgų vadovų forume buvo pastebėta, kad kai kurie politikai ir sprendimų priėmėjai nori tendencingai pritaikyti žvalgybinę informaciją prie savo poreikių, kad ji paremtų iš anksto jų planuojamus arba jau padarytus sprendimus<sup>42</sup>. Iš Antrojo pasaulinio karo istorijos galima būtų paminėti 1944 m. rugsėjo mėn. Nyderlanduose sąjungininkų pajėgų vykdytą operaciją „Market Garden“, kuriai vadovavo britų lauko maršalas Bernardas Montgomeris. Operacija buvo žymi didžiausiu kada nors panaudotu oro desanto pajėgų dydžiu, o ir bene vieninteliu (bent jau tokio masto) sąjungininkų pajėgų patirtu pralaimėjimu Antrajame pasauliniame kare. Oro desanto pagalba sąjungininkų pajėgos planavo užimti pagrindinius olandų Arthemo miesto rajone buvusius tiltus, kad palengvintų amerikiečių, britų ir lenkų pajėgų puolimą. Kadangi politinė ir karinė vadovybė tikėjosi greito nacistinės Vokietijos žlugimo, operacijos planuotojai pasidavė artejančios pergalės euforijai ir neatsižvelgė į žvalgybos teikiamą informaciją apie tikruosius priešininko pajėgumus, operacija žlugo, jungtinės sąjungininkų pajėgos patyrė daugybę nuostolių<sup>43</sup>. Verta paminėti, kad tarp priežasčių, lėmusių pralaimėjimą, pradžioje buvo įvardintas ir žvalgybos duomenų trūkumas apie tikrąsias vokiečių pajėgas. Tačiau 1974 m. britų žvalgybos išslaptinti duomenys įrodo priešingai – Jungtinės Karalystės žvalgybos turėti techniniai pajėgumai suteikė beprecedentę galimybę skaityti Vokietijos karinės vadovybės šifruotus pranešimus, operacijos „Market Garden“ planuotojai gaudavo pakankamai tikslūs žvalgybinius duomenis apie priešininko pajėgas<sup>44</sup>.

Vaizdžiai ir detaliai politikų ir žvalgų artimus santykius yra išnagrinėjęs Handelis. Žvalgybos politizavimu Handelis vadina bet koki politikų įsikišimą į žvalgybos procesą, kai yra iškraipoma žvalgybos informacija ir vertinimai, daromas poveikis analizei ar žvalgybinių produktų skirstymui<sup>45</sup>. Naudojantis

<sup>42</sup> Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, „Challenging the Red Line between Intelligence and Policy“, prepared by Dr. James E. Steiner, March 2004, <http://www.ciaonet.org/wps/stj05/index.html>, 2008-02-10.

<sup>43</sup> Bradley, G. Ph. „Market Garden“: Was Intelligence Responsible for the Failure?“ A research report. Alabama: Maxwell Air Force Base, April 2001, p. 14–15, <http://www.iwar.org.uk/sigint/resources/market-garden/bradley.pdf>, 2008-08-08.

<sup>44</sup> Jeffson, J. J. „Operation Market–Garden: Ultra Intelligence Ignored“ A Master Thesis,

<sup>45</sup> Handel, p. 188.

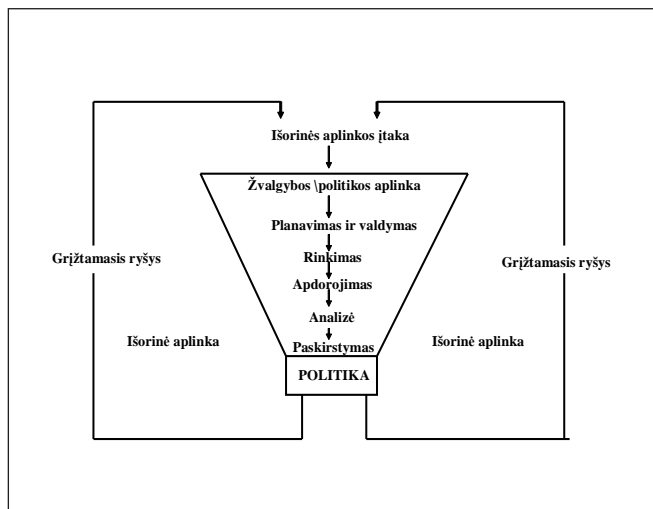
palyginimu tarp žvalgybos darbo ir meteorologijos bei medicinos, Handelis teigė, kad visos šios profesijos, kurių objektai nėra tikslieji mokslai, savo darbe remiasi kiekybiškai nustatomomis dimensijomis, iš dalies – spėjimais, patirtimi ir intuicija<sup>46</sup>. Visų trijų profesijų atveju, dažnai sprendimai priimami, kai kažko nežinoma ir egzistuojant spaudimui dėl atsakomybės, suprantant, jog nesėkmė turės neigiamų padarinių. Tačiau iš palyginamų profesijų tik žvalgas yra veikiamas dar vieno, papildomo iššūkio, dažnai pasitaikančio politiko įsikišimo į žvalgybos procesą<sup>47</sup>. Tai galima paaiškinti (bet nepateisinti) tuo, kad politikai ir vadovai sprendimus priima, pasiremdami turima informacija. Šiuolaikiniame pasaulyje informacijos reikšmė dar labiau padidėjo: ji tapo ir įrankiu, ir ginklu. Informacijos amžiuje, ištobulėjus informacinėms technologijoms, veikiant įvairioms privačioms informacinėms kompanijoms (tai pat žiniasklaidai, įvairiems strateginio tyrimo politologinėmis-analitinėmis įstaigoms ar įvairiems tyrimų centrums, žvalgybos tarnybos nebeturi tokio informacijos monopolio, koki turėjo prieš keletą dešimtmečių. Tačiau vyriausybės dispozicijoje dažniausiai žvalgybos tarnybos vis dar naudojasi informacijos monopolium, paliekant politikams mažesnę pasirinkimą, ieškant tinkamų informacinių įrankių numatytai politikai įgyvendinti. Beje, šis aspektas taip pat prisideda, paaiškinant jau minėtą teiginį, kai buvo nagrinėjama žvalgybos ir politikos takoskyra, užsienio ir vidaus politikos suartėjimas ir kylantis poreikis žvalgams bei politikams glaudžiau bendrauti. Esant dabartinės dinaminės saugumo aplinkos poveikiui bei veikiant čia aptartiems užsienio ir vidaus politikos aspektams, praktikoje egzistuoja kitokia realybė – neišvengiamas politikų kišimas į žvalgybos procesą. Todėl pirmoje straipsnio dalyje pristatytas žvalgybos procesas yra daugiau teorinis arba idealistinis. Realybėje žvalgybos veikla yra nuolatos veikiamą išorinės aplinkos, kurioje dalyvauja šalies politikai, kiti sprendimų priėmėjai ir visuomenė. Teorinis žvalgybos procesas neatspindi visos šios aplinkos poveikio. Geresnį, adaptuotą žvalgybos proceso grafinį pavaizdavimą pasiūlė Gillis ir Phythianas (2 pav.), kurių pavadino „priežastingumo piltuvėliu“ (angl. *funnel of causality*)<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Laqueur, W., „The Question of Judgement: Intelligence and Medicine“, *Journal of Contemporary History*, No. 18, October 1983, iš Handel, p. 188.

<sup>47</sup> *Ten pat*.

<sup>48</sup> Gill ir Phythian, p. 4.





2 pav. Žvalgybos procesas pagal Gillį ir Phythiana

Šis „piltuvėlis“ demonstruoja, kad nebūtinai visa informacija per analizę patenka pas politiką. Dalis surenkamos informacijos išfiltruojama kaip nereikalinga, dalis – atmetama, nes atsižvelgiama į per grįžtamąjį ryšį gaunamus (arba intuityviai žvalgybos tarnybos suvokiamus) poreikių patikslinimus, dar kita dalis yra nepateikiama analizei po jos apdorojimo ir „sanitarijos“ proceso. Skirtingai nuo tradicinio žvalgybos proceso, šis „piltuvėlis“ grafiškai demonstruoja tikrą žvalgybos išorėje esančią aplinką, taip pat politikus, kurie veikia žvalgybos procesą. Siekiant efektyvios žvalgybos veiklos ir sėkmingų rezultatų, yra būtina atitinkamai organizuoti žvalgybos procesą, turint omenyje neišvengiamą politikų įsikišimą į žvalgybos procesą. Šis įsikišimas gali turėti teigiamą poveikį žvalgybos procesui, kada juo apsiribojama, pateikiant žvalgybos tarnybai politikos formuotojų prioritetus, supažindinant su interesais ir jiems poveikį darančiomis aplinkybėmis (čia nediskutuojama neginčijama politikų teise vykdyti parlamentinę žvalgybos tarnybos kontrolę ir priežiūrą). Politikos sferos geresnis pažinimas sudaro palankias sąlygas žvalgybos tarnybai rezultatyviau atsakyti į politikų pateiktus poreikius. Tai dar kartą patvirtina straipsnio pradžioje Laqueuro teiginį, apie svarbią būtinybę žvalgybos tarnyboms mokyti savo produktų vartotojus. Kaip papildoma priemonė, prisidedanti prie žvalgybos veiklos nešališkumo užtikrinimo, yra atitinkamas žvalgybos veiklos profesinis organizavimas, orientuotas į žvalgybos pareigūnų profesionalumą ir į pačios žvalgybos veiklos standartizavimą. Taip siekiama išvengti iškraipytos žvalgybinės informacijos, pritaikant ją prie kokių nors padarytų politinių sprendimų arba pateisinant kokius nors politinius tikslus. Žvalgybos tarnyba turi nustatyti objektyvius žvalgybos analizės kriterijus ir standartus tokius, kuriuos sunku būtų „apeiti“.

## Apibendrinančios pastabos

Žvalgybos tarnybos vykdo savo veiklą politikų vardu, privalėdamos ne tik laiku reaguoti į galimas grėsmes šalies saugumui, bet ir teikti savo vartotojams (politikams) reikalingą žvalgybos informaciją, paremti pastarųjų atstovaujamos institucijos planuojamą ir įgyvendinamą politiką. Kitaip tariant, daugelis demokratinės šalies institucijų (pirmiausia atsakingos už valstybės užsienio, gynybos ir saugumo politiką bei jos vykdymą) tiesiogiai dalyvauja žvalgybos procese arba kitaip veikia šį procesą, o taip pat ir žvalgybos veiklos rezultata. Tokios institucijos savo veikloje priimdamos sprendimus neturėtų ignoruoti žvalgybos, nes tai neigiamai veiktų žvalgybos procesą. Nepakankamai dalyvaujama sprendimo priėmimo procese (pavyzdžiui, politikos formuotojams priimant sprendimus ir remiantis alternatyviais žvalgybai informacijos šaltiniais), žvalgybos tarnybos veikla gali tapti nerelevantiška savo šalies prioritetams ir jos interesams. Todėl tarp žvalgybos tarnybos ir atitinkamų jos vartotojų turi būti organizuota pakankamai tamprī sąveika, kuri leistų žvalgybos veiklos planavimo metu nustatyti tinkamus uždavinius, kad žvalgybos procesas atitiktų šalies svarbiausiuosius tikslus ir interesus. Žvalgai, būdami informuoti apie politikų tikslus, galimybes ir problemas, turi tapti „politikos sferos“ ekspertais.

Tačiau šių sąlygų įgyvendinimas suponuoja neišvengiamą politikų dalyvavimą žvalgybos veikloje ir netgi kišimąsi į žvalgybos procesą. Siekiant išvengti neigiamo politikos poveikio žvalgybos procesui, ši sąveika jokiū būdu neturi įtraukti žvalgybos tarnybų į politikos formavimo ir vykdymo procesą. Takoskyra tarp politikos ir žvalgybos turi būti subalansuota – žvalgai neturi pasidaryti atsakingi už atitinkamų veiksmų ir sprendimų, kurie aiškėja iš jų pateikiamos žvalgybos informacijos, sėkmingą įvykdymą ir realizavimą. Efektyvios žvalgybos sąlygos – objektyvumas ir patikimumas, o kartu ir nešališkumas, gali būti įgyvendinti, kada tarp šalies žvalgybos tarnybų ir jas kontroliuojančių bei joms uždavinius ir reikalavimus nustatančių institucijų egzistuoja pakankamas pasitikėjimas, profesinis supratimas apie vienas kito galimybes ir ribojimus. Efektyvi žvalgyba taip pat remiasi sisteminiiais santykiais, kurie sutvirtinti teisiniais aktais, jie užtikrina žvalgybos tarnybų vykdomąją kontrolę ir nustato reikalavimus jų veiklai.

*Bruselis, 2008 m. gegužė – rugpjūtis*