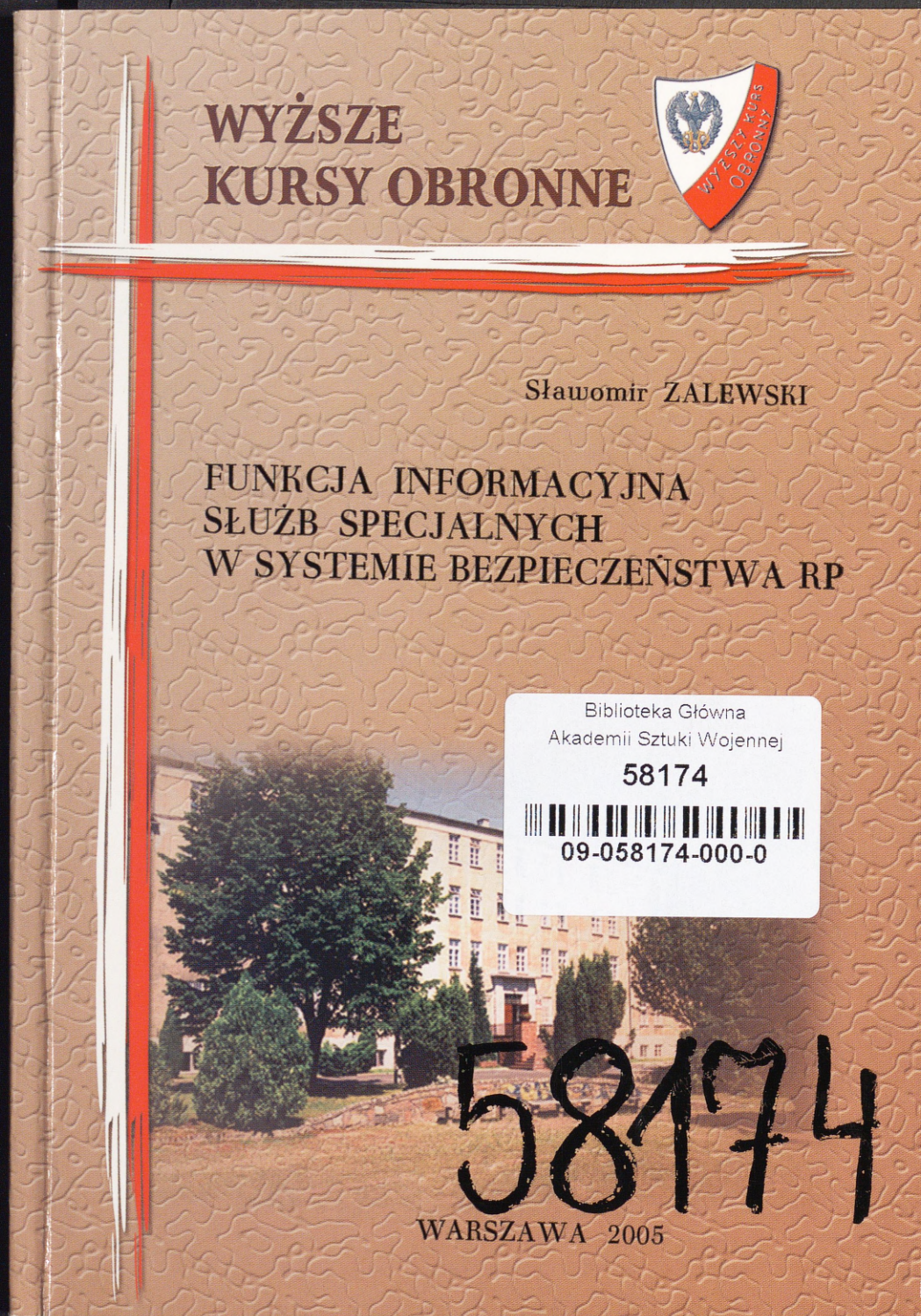




WYŻSZE KURSY OBRONNE



Sławomir ZALEWSKI

FUNKCJA INFORMACYJNA SŁUŻB SPECJALNYCH W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA RP

Biblioteka Główna
Akademii Sztuki Wojennej

58174



09-058174-000-0

58174

WARSZAWA 2005

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW



Sławomir Zalewski

**FUNKCJA INFORMACYJNA
SŁUŻB SPECJALNYCH
W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA RP**

s 6243

WARSZAWA 2005



Niniejszy materiał studyjny jest przeznaczony do wykorzystania na Wyższych Kursach Obronnych dla kierowniczej kadry administracji publicznej.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
1. ROLA SŁUŻB SPECJALNYCH W PAŃSTWIE	6
1.1. Tradycyjne pojmowanie roli służb specjalnych	7
1.2. Wywiad i kontrwywiad jako służby specjalne	14
1.3. Współczesne podejście do służb specjalnych	20
1.4. Służby specjalne a polityka bezpieczeństwa państwa	24
2. INFORMACJA W KIEROWANIU BEZPIECZEŃSTWEM PAŃSTWA	28
2.1. Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa	29
2.2. System decyzyjny bezpieczeństwa państwa	32
2.3. Funkcja informacyjna służb specjalnych	35
3. ORGANIZACJA POLSKICH SŁUŻB SPECJALNYCH	45
3.1. Kształtowanie modelu służb specjalnych III RP	45
3.2. Zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	50
3.3. Zadania Agencji Wywiadu	53
3.4. Zadania Wojskowych Służb Informacyjnych	57
4. FUNKCJE SŁUŻB SPECJALNYCH W SYTUACJI KRYZYSOWEJ	59
4.1. Kryzys – pojęcia i klasyfikacje	59
4.2. Konflikt, kryzys, wojna – rozróżnienie pojęć, rola służb specjalnych ...	62
4.3. Specyfika wojskowych służb specjalnych	66
4.4. Wiedza o zagrożeniach jako atrybut służb specjalnych	69
4.5. Służby specjalne wobec zjawisk kryzysowych w państwie	70
5. PROBLEM KOORDYNACJI DZIAŁAŃ SŁUŻB SPECJALNYCH Z INNYMI SŁUŻBAMI W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA	73
5.1. Uwarunkowania koordynacji	74
5.2. Istota funkcji koordynacyjnej w systemie bezpieczeństwa państwa	75
5.3. Ponadnarodowy wymiar koordynacji	76
5.4. Koordynacja jako proces informacyjny	77
5.5. Krajowe doświadczenia koordynacji działań w sferze bezpieczeństwa	79
5.6. Bariery koordynacji	85

PODSUMOWANIE	87
--------------------	----

ANEKS	89
-------------	----

BIBLIOGRAFIA	94
--------------------	----

WPROWADZENIE

Przedmiotem opracowania jest omówienie informacyjnej roli służb specjalnych w zakresie wspierania procesów decyzyjnych rządu w warunkach polskich. Funkcja informacyjna jest uznawana za konstytuującą pozycję służb wywiadu i kontrwywiadu w państwie. Ona też określa ich specyfikę oraz relacje z innymi organami władzy publicznej. Rozpoznawanie zagrożeń dla narodowego bezpieczeństwa, informowanie o nich uprawnione organy oraz podejmowanie przeciwdziałania w ramach ustawowych uprawnień, to główne zadania, jakie w demokratycznym państwie wykonują tajne służby. Ich zasadnicze funkcje informacyjne na przestrzeni wieków nie zmieniły się. Ewoluowało natomiast społeczne znaczenie służb oraz ich miejsce w państwie. W przeszłości otoczone nimbem tajemnicy, obecnie są jako instytucje państwa demokratycznego, poddane kontroli i wykonują znaczną część zadań we współdziałaniu z innymi organami władzy publicznej.

Zadania służb specjalnych widoczne są zarówno w katalogu przepisów powszechnie obowiązującego prawa, normujących ich działalność, ale także w przepisach odrębnych, nakładających na różne organy obowiązki współdziałania w realizacji zadań ukierunkowanych na zapewnianie bezpieczeństwa państwa. Analiza norm prawnych w obydwu wskazanych zakresach pozwala na zarysowanie roli służb specjalnych w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym. W opracowaniu dokonano zatem ogólnego przeglądu dotychczasowego dorobku naukowego, wypracowanego w Akademii Obrony Narodowej, w zakresie badania miejsca, roli i funkcji służb specjalnych w państwie demokratycznym, ze szczególnym wskazaniem roli informacyjnej, a także modelu organizacyjnego polskich służb. Omówiono również zadania służb w sytuacjach kryzysowych oraz pokrótce problematykę koordynowania ich działań z innymi organami w systemie bezpieczeństwa państwa.

W zaproponowanym kształcie, celem opracowania jest zwrócenie uwagi na aktualny – w warunkach polskich – problem efektywnego współdziałania służb specjalnych z innymi służbami, co ukierunkowane jest na wzmocnienie potencjału narodowego bezpieczeństwa.

1. ROLA SŁUŻB SPECJALNYCH W PAŃSTWIE

Pojęcie „służby specjalne” nie jest jednoznaczne, choć dość powszechnie mianem tym określa się wywiad i kontrwywiad. Potocznie przyjmuje się, że wywiad to organizacja, której zadania koncentrują się wokół zdobywania informacji ważnych dla bezpieczeństwa państwa, zaś celem działania kontrwywiadu jest udaremnianie wysiłków wywiadu – tyle, że obcego. Wraz z rozwojem demokracji – jej instytucji i procedur – sprawy wywiadu i kontrwywiadu nabrały w państwie szczególnego znaczenia. Zwiększenie znaczenia jawności i przejrzystości w życiu publicznym, wzrastający wpływ środków masowego przekazu, wywołał wzrost zainteresowania problematyką dotychczas otoczoną nimbem tajemnicy. Na tym tle służby specjalne, jako organizacje z istoty i w dużej mierze tajne, nie były poddane kontroli, w takim stopniu, jak inne instytucje publiczne. Praktyka wielu państw dowiodła, że brak tej demokratycznej i cywilnej kontroli może być groźny dla życia politycznego. W tych warunkach wzrosło zainteresowanie prawnym ujęciem działań tajnych służb tak, aby obejmując je kontrolą, zapobiec nadużywaniu tego instrumentu przez część establishmentu, a sprzyjać trwałemu „wiązanu” służb z interesem państwa. Stopniowo zatem w II połowie XX wieku w wielu demokracjach (także w Polsce) wprowadzano przepisy prawne określające katalog uprawnień, zadania służb, oraz ich miejsce w systemie organów państwa.

Analizując te procesy w warunkach polskich można wskazać, że akty prawa powszechnie obowiązującego nie definiują służb specjalnych w taki sposób, który można by utożsamiać ze wskazaniem na charakter działalności. Obecne w krajowym ustawodawstwie definicje mają charakter nie tyle przedmiotowy, co podmiotowy – wskazują państwowe organy i instytucje, które prowadzą niejawną działalność tj. podejmują na podstawie przepisów prawa działania operacyjno-rozpoznawcze. Omawiany termin – „służby specjalne” – nie jest jednak odnożony do wszystkich tego typu służb występujących w państwie, a tylko do niektórych, tych które „tradycyjnie” wykonują zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. Można zatem mówić o „specyficzne” działań wywiadu i kontrwywiadu. Można też problem pojęcia

„służby specjalne” ujmować poprzez prawnie określone uprawnienia do podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych” – i w tym ujęciu zacierają się różnice pomiędzy owym „specjalnym” charakterem służb wywiadu i kontrwywiadu a służbami policyjnymi.

Właśnie usytuowanie działań służb specjalnych w systemie organów państwa oraz poszukiwania ich specyfiki w relacjach z innymi organami państwa, pozwala na pełniejsze scharakteryzowanie omawianego pojęcia. Zrozumienie roli służb specjalnych w państwie wymaga jednak odniesień wykraczających poza doświadczenia współczesnej demokracji. Geneza tajnych służb sięga czasów starożytnych – początków powstawania państw. Spojrzenie w przeszłość daje możliwość wyodrębnienia elementów tradycji, która kształtowana jest na wszystkich etapach związków tajnych służb z państwem. Istotnym obszarem analizy jest również wskazanie na sferę aktualnych wyzwań dla bezpieczeństwa państw i narodów. Działające w sferze bezpieczeństwa państwowe organy i instytucje, muszą dostosowywać swoją działalność do zmieniających się warunków otoczenia. Te warunki są wyznaczone przez zagrożenia o coraz bardziej zróżnicowanej proveniencji i charakterze. W tak zakreślonych obszarach – prawnych aspektów funkcjonowania, tradycji oraz współczesnej roli – można poszukiwać odpowiedzi na pytanie o to, czym w istocie są służby specjalne oraz o ich miejsce w strukturach bezpieczeństwa państwa demokratycznego.

1.1. Tradycyjne pojmowanie roli służb specjalnych¹

Mimo dość dużej różnorodności „tajnych organizacji” w strukturach państwa **wywiad i kontrwywiad zajmują miejsce szczególne**. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy wydaje się być mocne zakorzenienie w tradycji, obecnej zarówno w działaniach jednej, jak i drugiej służby. Tradycja ta jest „stara jak świat”. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, *z usług tajnych służb korzystano już w starożytności. Nie bez racji wywiad zalicza się do najstarszych profesji świata. (...) Celem zasadniczym (wywiadu) jest zawsze zagwarantowanie inte-*

¹ Część materiału opracowano na podstawie: B. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, AON, Warszawa 2002.

gralności terytorialnej i dogodnej pozycji pośród innych państw i narodów². Mimo pewnej idealizacji celów wywiadu, zawartej w powyższej wypowiedzi, nie można tu znaleźć wszystkich odpowiedzi na pytanie o to, jakie są źródła tej ogromnej roli i znaczenia w państwie opisywanego rodzaju działalności.

Wydaje się, że kluczem do zrozumienia postawionego wyżej problemu, jest odniesienie się do **roli informacji**, będącej przedmiotem zabiegów służb specjalnych, dotyczącej tego aspektu aktywności ludzkiej, który związany jest z funkcjonowaniem państwa, a szczególnie z instytucją władzy. Dla jej sprawowania potrzebna jest wiedza o otoczeniu – tym bliższym i dalszym. Potrzebna jest informacja o zagrożeniach i ich charakterze. Wykonywanie funkcji władczych wymaga także pełnej identyfikacji w relacjach podstawowych – jak choćby „swój-ocey”, odnoszonej w relacji do obywateli danego państwa, a więc poddanych działaniu norm obowiązujących na jego obszarze. Wszelka aktywność ludzka opiera się na informacji.

Znaczenie tajnych służb wydaje się wzrastać w sytuacji narastania napięć, zjawisk kryzysowych czy wojny. Wszelkie stany, których nie można określić mianem pokoju, tworzą zawsze specyficzne wyzwanie dla rządzących. Główną cechą, charakteryzującą to wyzwanie, jest zagrożenie utratą wpływów i pozycji politycznej, czy w ostatecznym wyniku – utratą władzy i przywilejów. *Kiedy pojawia się zagrożenie dla państwa, wydatnie zwiększa się rola wywiadów. Starają się one wtedy jak najszybciej zdobyć maksymalny zasób informacji, przede wszystkim o sąsiadach stwarzających bezpośrednie albo pośrednie zagrożenie. Z tego względu sens nieprzerwanego w dziejach istnienia tajnych służb – wywiadu i kontrwywiadu – polega nie tylko na zdobywaniu informacji, ale na przewidywaniu dzięki nim skutków różnych zdarzeń³.* W zaprezentowanym wyżej ujęciu, aktywność, ukierunkowana na zdobywanie informacji potrzebnych dla objęcia, utrzymania i ugruntowania władzy oraz przeciwdziałaniu pozyskiwaniu informacji przez przeciwników, jest obecna w licznych przekazach historycznych. Przywołując w tym miejscu niektóre – jako swego rodzaju ilu-

² K. Grünberg, *Szpiegdy Stalina. Z dziejów wywiadu radzieckiego*, KiW, Warszawa 1996, s. 5.

³ Tamże, s. 6

strację – można wskazać cechy, które kształtują pozycję służb specjalnych w strukturach państwa już od wieków.

W różnych kręgach cywilizacyjnych od czasów starożytnych wskazuje się na znaczącą rolę służb tajnych w strukturach państwa.

Znaczenie posiadania informacji dla osiągnięcia własnych celów dostrzegał chiński strateg Sun Tzu (600 p.n.e). W często cytowanym w literaturze przedmiotu traktacie „Sztuka Wojny”, wskazywał on, że *osiągnąć sto zwycięstw w stu bitwach nie jest szczytem osiągnięć. Najwyższym osiągnięciem jest pokonać wroga bez walki. Dlatego sprawą najwyższej wagi w wojnie jest rozbicie strategii wroga*⁴. Tak zarysowany cel możliwy jest do osiągnięcia poprzez posiadanie informacji, które Sun Tzu nazywa *przewidującą wiedzą*. Powiada przy tym, że ten rodzaj informacji *nie może być jakimś rodzajem wiedzy duchowej ani pochodzącym od bogów, ani też wiedzą przez analogię do przeszłych wydarzeń, ani też na podstawie spekulacji. Musi to być konkretna informacja pochodząca od człowieka, który dobrze zna sytuację wroga*⁵. Ocena tej sytuacji należy do władcy, który musi umieć z niej korzystać. *Umiejętność przewidywania jest przyczyną zwycięstw oświeconego księcia i mądrego dowódcy*⁶.

Rolę ludzi zajmujących się tajną działalnością w strukturach władzy Sun Tzu określa następująco: *Spośród ludzi armii nikt nie jest tak bliski dowódcy jak poufny agent, ani też w nagrodach generał nie jest tak hojny wobec nikogo, jak wobec zaufanego informatora. Z wojskowych tajemnic żadne nie są tak dobrze strzeżone, jak te dotyczące tajnych planów*⁷. Sun Tzu wskazuje zatem na dwie, uważane za klasyczne, jak byśmy to dzisiaj określili, sfery działań tajnych – **pozyskiwanie informacji i ochronę własnych zasobów informacyjnych** – będące istotą działań wywiadu i kontrwywiadu. Sun Tzu mówi, czym jest zwycięstwo, dostrzega problem jego kosztów, formułuje wytyczne do postępowania w sytuacji konfliktu i wojny, a nade wszystko podkreśla rolę i znaczenie tajnych działań dla osiągnięcia założonych celów. Wskazuje także na znaczenie osób prowadzących działania niejawne i ich wpływ na rządzenie państwem.

⁴ Sun Tzu, *Sztuka Wojny*, Przedświt, Warszawa 1994, s. 35.

⁵ Tamże, s. 140.

⁶ Tamże, s. 140.

⁷ Tamże, s. 143.

Działalność tajnych służb widoczna jest dość wyraźnie na kartach ksiąg „Starego Testamentu”. W „Księdze Liczb” zawarte są dwa rozdziały opisujące wysłanie przez Mojżesza wywiadowców do ziemi Kanaan – *Jahwe przemówił do Mojżesza: Wyślij mężów, aby przebadali ziemię Kanaan, którą przeznaczam dla synów Izraela. Wyślijcie po jednym mężu z każdego pokolenia waszych ojców, i to same osoby znaczniejsze*⁸. Opierając się na tym przykładzie, można sformułować tezę, że zadania wywiadowcze mogli wykonywać tylko wybrani. Istotą tego wyboru jest powierzenie misji wywiadowczej osobom, których jakbyśmy dziś określili, status społeczny jest wysoki a pozycja ugruntowana. Z punktu widzenia bezpieczeństwa całej operacji a także jedną z przesłanek jej powodzenia, istotne jest wybranie osób o wysokiej pozycji społecznej, co czyni wysoce prawdopodobnym, że nie będą oni podatni na wpływy obcego otoczenia. A wpływów tych nie sposób uniknąć, realizując zadania związane z rozpoznaniem obcego środowiska i terytorium. Jest to bowiem związane z fizycznym przebywaniem w tymże środowisku (jak dotąd nikt nie wymyślił lepszej metody na poznanie zamiarów drugiego człowieka, niż pozyskanie jego zaufania). Zdobywanie informacji wiąże się także z kosztami. Bывают one ogromne i często przewyższają potencjalne korzyści, a szczególnie, jeśli okazuje się, że osoba przekazująca informacje, czyni to pod kontrolą bądź w interesie tych, których działania bądź intencje rozpoznaje. Zarysowany powyżej przykład pozwala na podkreślenie znaczenia istotnego elementu w działaniach tajnej służby, jakim jest – mówiąc językiem współczesnym – dobór kadrowy oraz pozyskiwanie współpracowników.

Rola informacji widoczna jest także w działaniach Jozuego podczas oblężenia Jerycha. W „Księdze Jozuego” odnajdujemy opis klasycznej misji wywiadowczej izraelskich zwiadowców Jozuego w Jerychu, którzy schronili się w domu nierządnic Rachab przed ścigającymi ich wysłannikami króla Jerycha. Za udzieloną im pomoc zapewnili Rachab oraz całej jej rodzinie gwarancje bezpieczeństwa, które zostały uszanowane przez Jozuego po zdobyciu miasta⁹. Na tym przykładzie obserwować można zarówno opis wysiłków wywiadowczych

⁸ *Stary Testament, Księga Liczb 13, 1–2*, KSW, Poznań 1973, s. 237.

⁹ *Stary Testament*, wyd. cyt., t. I, *Księga Jozuego* 2, 1–24, 6, 22–25, s. 367–377.

oraz nakierowanych na ich udaremnienie zabiegów kontrwywiadu – jakbyśmy to dziś określili. Ważne jest również dostrzeżenie instytucji gwarancji bezpieczeństwa – nieodłącznego instrumentu działania tajnych służb, który można wyrazić następująco – jeśli nam pomożesz, my pomożemy tobie, gdy będziesz zagrożony. Istotne wydaje się również to, że szpiegdy Jozuego szukali schronienia w domu nierządnic, gdzie, jak można sobie wyobrazić, wizyty wielu mężczyzn nie były niczym szczególnym. To działanie, nosiło znamiona kamuflowania własnej działalności (czy, jak mówią profesjonalści – *legendowania*).

Niekwestionowanym wyróżnikiem tajnych służb jest **tajemnica**. Jak się często podkreśla, tajemnica towarzyszy od zarania dziejów człowiekowi i wszelkim formom jego organizacji, w tym państwu¹⁰. W tym ujęciu uzasadnione jest jej postrzeganie w kategoriach czynnika bezpieczeństwa. Tajemnica jest jednak pojęciem dość wieloznacznym oraz względnym. W ujęciu najbardziej ogólnym oznacza coś tajnego, rzecz której nie należy rozgłaszać, która nie powinna wyjść na jaw; sekret¹¹. Potrzeba ochrony tajemnicy pojawiła się już w najdawniejszych czasach istnienia ludzkości. Wiązała się z koniecznością zatajenia wobec nieprzyjaciela informacji z życia społeczeństw i państw, w imię ich bezpieczeństwa zewnętrznego. Zdrada takiej tajemnicy związana była nierozzerwalnie z działaniem objętym dziś pojęciem szpiegostwa¹².

W tradycji judeochrześcijańskiej tajemnica i zdolność jej zachowania jest szczególną wartością, charakteryzującą człowieka mądrego i godnego. Cytowana nader często, jako ilustracja tej tezy, „Mądrość Syracha” zawiera wskazanie, że *tego, kto dochowuje tajemnicy, trzeba kochać jak siebie samego. (...) Bo ranę można obwijać i po obeldze można się pojednać, ale kto zdradził tajemnicę, nadziei już mieć nie może*¹³. Tajemnica jest zatem zarówno walorem tajnych służb jak również – co wydaje się dość oczywiste lecz często nie dostrzegane – pełni ważną rolę w życiu każdego człowieka. Trudno znaleźć kogośkolwiek, kto nie zachowywałby pewnej wiedzy o sobie, najbliższych,

¹⁰ Zob. m.in. M. Bożek, I. Stankowska, S. Zalewski, *Ochrona informacji niejawnych. Wybrane problemy*, AON, Warszawa 2003.

¹¹ S. Skorupko, H. Auderska, Z. Lempicka, *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1969, s. 819.

¹² M. Bożek, I. Stankowska, S. Zalewski, *Ochrona informacji niejawnych*, wyd. cyt.

¹³ *Stary Testament*, wyd. cyt., t. II, *Mądrość Syracha* 27, 16–21, s. 589.

otoczeniu w tajemnicy przed innymi. Waler tajemnicy dla funkcjonowania organizacji wpływa również z oczywistego faktu, że to, co nie jest dyskutowane publicznie nie podlega także publicznej ocenie, nie daje się też łatwo kontrolować. Dostęp do tajemnicy utożsamiany jest natomiast z przywilejem, sprzyja zbliżeniu do kręgu władzy – tam, gdzie podejmowane są decyzje o losach ludzi, nie zawsze przecież zapadające w oparciu o przewidywalne (widoczne dla wszystkich) przesłanki.

Zaprezentowane wątki „Starego Testamentu” pozwalają wskazać na rolę tajnych działań w procesie organizacji społeczności i państw, walce o władzę i wpływy.

Wraz z rozwojem państw, poszerzaniem ich terytoriów i co za tym idzie koniecznością objęcia kontrolą coraz to nowych grup ludzi, zaistniała potrzeba organizowania większych zespołów do prowadzenia działalności wywiadowczej oraz ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Powstały zatem **organizacje o charakterze informacyjnym i policyjnym** – dysponujący własnym aparatem łączności a także represji. Zinstytucjonalizowaną postać służb specjalnych w państwie można obserwować na przykładzie Kalifatu Abbasydzkiego (Plw. Arabski, IX wiek n.e.) Istniała tam dobrze rozbudowana administracja, podporządkowana panującemu (Kalifowi), która obejmowała urząd podatkowy, rozliczeniowy (rachunkowy), urząd korespondencji lub biuro rejestracyjne, w którym załatwiano listy urzędowe, dokumenty polityczne i zlecenia państwowe oraz dyplomy, urząd inspekcji i skarg, wydział policji i wydział pocztowy. Ten ostatni był wyróżniającą się cechą abbasydzkiego rządu. Naczelnik urzędu pocztowego dysponował służbą obejmującą całe państwo. W każdej prowincjonalnej stolicy miał siedzibę urząd pocztowy. W głównej siedzibie poczty w Bagdadzie znajdowały się mapy dróg całego imperium z wykazem różnych stacji i odległości między nimi. Ten charakter i zadania urzędu potrafili wykorzystać bliskowschodni władcy jako narzędzie kontroli informacji. *Główny naczelnik poczt miał inną ważną funkcję poza doglądaniem poczty cesarskiej i nadzorowaniem prac przy zakładaniu różnych placówek pocztowych. Był także szefem szpiegowskiego systemu, któremu podlegała cała służba pocztowa. Dlatego też pełny jego tytuł brzmiał: kontroler poczty i służby wywiadowczej. W tym charakterze występował jako naczelnny inspektor i bezpośredni agent centralnego rządu. Prowincjonalny naczelnik poczty składał sprawozdania*

o zachowaniu się i działalności urzędników rządowych w jego prowincji, nie wyłączając samego gubernatora albo jemu, albo bezpośrednio samemu kalifowi¹⁴. Do wykonywania zadań wywiadowczych zatrudniano kupców, domokrażnych handlarzy i podróżników, którzy działali jako detektywi. Obszarem szczególnie intensywnie penetrowanym przez szpiegów abbasydzkich był „kraj Rzymian”, pokryty szpiegami obojga płci przebranymi za handlarzy, podróżników i lekarzy¹⁵.

Szpiegostwo jest znane od powstania państwowości. W państwach starożytnych było przestępstwem, za które wymierzano karę śmierci. W prawie rzymskim za szpiega uważano tego, kto zapoznawał się z wiadomościami stanowiącymi tajemnicę, natomiast ten, kto takie wiadomości przekazywał dopuszczał się zdrady¹⁶.

Z dotychczas zarysowanych definicji oraz na podstawie przedstawionych „ilustracji historycznych”, można wnioskować o „tradycyjnej” roli służb specjalnych w państwie¹⁷. Określają ją następujące czynniki:

- działalność tajnych służb jest widoczna w powiązaniu z instytucją władzy – związek ten ma charakter stały – działalność tajnych służb bez odniesienia do kręgów decyzyjnych wydaje się nie mieć sensu,
- celem tajnych działań jest zdobywanie bądź ochrona informacji,
- istotą metodyki zdobywania i ochrony informacji jest tajemnica,
- tajemnica jest również czynnikiem potęgującym wpływ na procesy decyzyjne w państwie,
- do działań tajnych wykorzystuje się osoby pozostające, z racji wykonywanych zwodów, w „naturalnym – społecznym obiegu informacji”, jak byśmy dzisiaj powiedzieli (handlarzy, podróżników, kurierów pocztowych bądź, jak w przypadku Jerycha – nierządnic),

¹⁴ P.K. Hitti, *Dzieje Arabów*, PWN, Warszawa 1969, s. 262–268.

¹⁵ Tamże, s. 268.

¹⁶ Szerzej ten wątek zob. S. Hoc, *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Uniwersytetu Opolańskiego, Opole 2002, s. 45 i następne.

¹⁷ Niepomniernie więcej „ilustracji historycznych” dostarcza obszerne dzieło Janusza Pickalkiewicza *Dzieje szpiegostwa*, Czytelnik, Warszawa 1999.

– instytucje zajmujące się wytarzaniem i dystrybucją informacji, pośredniczeniem w jej wymianie są zatem naturalnym polem aktywności tajnych służb,

– ludzie wykonujący (z powodzeniem) tajne misje cieszą się dużym zaufaniem rządzących i mogą uzyskiwać wpływ na ich decyzje,

– ranga tajnych działań jest w państwie zawsze relatywnie wysoka, zawsze również wykazuje tendencję rosnącą w sytuacji wewnętrznych konfliktów, walki o władzę, akcji zbrojnej czy też zbrojnego konfliktu¹⁸.

Powyższe stwierdzenia mogą się wydawać dość oczywiste. Są jednak istotne przy określaniu miejsca służb specjalnych w systemie organów współczesnego państwa. Taka kategoria jak władza, mimo że trudno ją w warunkach demokracji konstytucyjnej utożsamiać z osobą panującego, czy nawet kręgiem jego najbliższych doradców, jest przecież w sposób oczywisty obecna w życiu publicznym. Mimo, że proces wyłaniania władzy jest oparty o normy prawa, które też określają wzajemne relacje pomiędzy organami i co najważniejsze, zakres ingerencji w życie obywateli, to przecież zjawiska wpływania na decyzje rządu (choćby poprzez grupy interesów), ingerencji w życie polityczne podmiotów do tego nieuprawnionych, są w demokracji dostrzeganym i szeroko opisywanym, choć niepożądanym zjawiskiem.

Mimo zaledwie ilustracyjnego waloru, dokonanego tu przeglądu historycznie udokumentowanych przypadków, w których odnotowano działania tajnych służb, można z powodzeniem założyć, że istota funkcjonowania służb specjalnych, rozumianych w węższym zakresie w kategoriach tradycyjnego wywiadu i kontrwywiadu, nie uległa na przestrzeni dziejów istotnym zmianom.

1.2. Wywiad i kontrwywiad jako służby specjalne

W warunkach polskich, jednostki wykonujące zadania wywiadu i kontrwywiadu utożsamia się zwyczajowo z pojęciem „służby specjalne”. Jednak termin ten nie jest często definiowany w literaturze przedmiotu. Rozumienie treści pojęcia służby specjalne w kategoriach

¹⁸ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, AON, Warszawa 2002, s. 23.

wywiadu i kontrwywiadu, obecne jest w publikacjach dostępnych w niektórych krajach Europy Środkowej i Wschodniej¹⁹. Nieczęsto nadaje mu się takie znaczenie w krajach Europy Zachodniej i USA²⁰. W literaturze przedmiotu podkreśla się jako cechę charakterystyczną, że *ustawodawstwa znakomitej większości państw (...) unikają nie tylko ścisłego definiowania, ale nawet używania pojęcia „służby specjalne”*. Jakkolwiek pojęcie to ugruntowane jest mocno w języku potocznym oraz używane w doktrynie i terminologii fachowej, nie występuje ono jednak w języku prawnym, to jest w sformułowaniach aktów normatywnych²¹. Rozumienie tego terminu nie jest zatem tożsame w międzynarodowym obiegu informacji oraz prawodawstwie. Często natomiast można spotkać jego odpowiedniki: „tajne organizacje”, „tajne służby” itp., które w przybliżeniu oddają sens pojęcia „służby specjalne”, traktowanego jako wywiad i kontrwywiad.

Można więc zapytać, czym w istocie są służby specjalne? Czy można ten termin odnosić wyłącznie do wywiadu i kontrwywiadu? Co decyduje o ich odrębności wobec innych instytucji państwa? Są to pytania o specyficzne cechy tajnych służb, odróżniające je od innych służb państwa.

W dostępnej literaturze, mianem **wywiadu** określa się *jeden ze sposobów działalności, polegającej na zbieraniu i opracowywaniu przez wyspecjalizowane służby wiadomości o innych państwach w celu wykorzystania ich w interesie własnego państwa*²². Jest to także jeden ze sposobów rozpoznania strategicznego, polegający na zbieraniu za granicą wiadomości o danym kraju; organizacja, instytucja zbierająca te informacje; rzadziej służba śledcza na terytorium wła-

¹⁹ Przykładem może być wydana w 1996 r. w Moskwie *Biała księga rosyjskich służb specjalnych*.

²⁰ Dość powszechnie stosuje się tam terminy „wywiad” i „kontrwywiad” lub „tajne służby” i „służby bezpieczeństwa”. Szerzej zob. L.K. Johnson, *America's secret power. The CIA a democratic society*, Oxford University Press, Oxford, 1989 oraz L.K. Johnson, *Secret agencies, U.S. Intelligence in a hostile word*, Yale University Press, Yale 1996.

²¹ Z. Galicki, *Status prawny służb specjalnych w wybranych państwach zachodnich*, UOP BKiS, Warszawa 1996, s. 3.

²² S. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, ASW, Warszawa 1985, s. 36.

snego kraju²³. W innym rozumieniu wywiad to *organizacja wyspecjalizowana w zbieraniu wiadomości o innych państwach oraz opracowywaniu ich w celu wykorzystania w sferze politycznej, ekonomicznej i militarnej na użytek własnego państwa*.²⁴ Przydatna dla określenia istoty służb specjalnych wydaje się definicja wywiadu, która określa tym mianem *specjalne, zazwyczaj państwowe organy, których zadaniem jest nielegalne zdobywanie niedostępnych innymi sposobami informacji o politycznych, gospodarczych, wojskowych i innych działaniach kraju będącego przedmiotem zainteresowania*²⁵.

Z zaprezentowanych definicji wynikają dwie istotne sfery działalności wywiadu. Pierwszą jest pozyskiwanie informacji, drugą zaś ich opracowywanie w celu wykorzystania przez kierownictwo państwa. Warto tu zauważyć, że ta druga sfera działalności zakłada wpływ (choćby pośredni) wywiadu na decyzje polityczne w państwie.

Związek wywiadu i władzy bywa też postrzegany bardziej kategorycznie. Jak się podkreśla, *szpiegostwo stanowi zakulisową i prowadzoną nielegalnymi środkami walkę o władzę, która rozgrywa się na całym świecie w sferze politycznej, militarnej i gospodarczej*²⁶. To spostrzeżenie wydaje się dobrze oddawać charakter wzajemnego związku pomiędzy sferą niejawnych działań wywiadu a władzą, rozumianą jako zdolność panowania jednych ludzi nad innymi. Do sprawowania władzy bez wątplenia przydatna jest informacja ale także jej usystematyzowana postać – wiedza o ludziach i ich działalności w dłuższym okresie, zjawiskach społecznych, przejawach agresji, słabościach i ułomnościach towarzyszących człowiekowi i wszelkim formom organizacji, które powołuje do życia.

Mianem **kontrwywiadu** określa się często *działania, podejmowane celem udaremnienia wysiłków wrogich służb wywiadowczych w penetrowaniu lub dekonspirowaniu własnej służby wywiadowczej i jej operacji*²⁷. W innym ujęciu jest to *określenie organów specjalnych, zazwyczaj państwowych, których zadaniem jest walka z bezprawną*

²³ Słownik języka oolskiego, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka, Warszawa 1989.

²⁴ S. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej*, wyd. cyt., s. 36.

²⁵ *Encyklopedia szpiegostwa*, SPAR, Warszawa 1995, s. 281.

²⁶ J. Pickalkiewicz, *Dzieje szpiegostwa*, Czytelnik, Warszawa 1999, s. 11.

²⁷ R. Kessler, *CIA od środka*, RYTON, Warszawa 1994, s. 295.

*działalnością zagrażającą bezpieczeństwu państwa*²⁸. W różnych państwach zakres działalności tych organów jest zróżnicowany i są one różnie zorganizowane (kilka wyspecjalizowanych służb lub jedna uniwersalna, czysto wywiadowczy charakter lub połączenie z kompetencjami policyjnymi itp.). To widoczne zróżnicowanie podejść do określenia specyfiki kontrwywiadu, uprawnia do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o zasadnicze zadania tej służby. W tym kontekście, za trafne należy uznać stwierdzenie, że *zasadniczym celem pracy kontrwywiadowczej jest ochrona tajemnicy, utrudnianie pracy i dostępu obcemu wywiadowi do źródeł informacyjnych (...)*²⁹.

Zabiegiem porządkującym relacje pomiędzy pojęciami „wywiad” i „kontrwywiad” wydaje się wskazanie kryteriów, wynikających ze specyfiki zadań, wykonywanych zarówno w ramach wywiadu, jak też kontrwywiadu oraz ich usytuowania, jako służb państwowych.

Pierwszym z tych kryteriów jest **relacja celów działania obydwu służb do zasobów informacyjnych**. Można tu wykazać istotne różnice pomiędzy wywiadem i kontrwywiadem. Istotą działalności wywiadu jest ukierunkowanie na zdobywanie informacji niezbędnych z punktu widzenia interesów państwa. W tym kontekście kontrwywiad ma chronić zasoby informacyjne własnego państwa przed ich spenetroowaniem przez obcy wywiad (oczywiście mówimy tu o zasobach informacji niejawnych, to jest wiedzy, której ujawnienie osobom niepowołanym może narazić na szwank interesy państwa). Ważne przy tym kolejne zastrzeżenie to takie, że obydwie organizacje chronią własne zasoby informacyjne, to jest ludzi z nimi współpracujących, zadania, szczegółowe metody pracy i jest to jedno z ich głównych zadań, warunkujące niejako skuteczne realizowanie założonych głównych celów.

Innym kryterium wyodrębnienia różnic pomiędzy wywiadem i kontrwywiadem jest **relacja pomiędzy ich działalnością a normami prawa krajowego**. Wywiad jest z natury rzeczy przygotowany do pozyskiwania informacji na terenie obcym, gdzie jego działań (a także ludzi uczestniczących w tych działaniach) nie chroni prawo. Przeciwnie, działalność szpiegowska jest zarówno sferą rozpoznania miejscowego kontrwywiadu, jak też przestępstwem ściganym przez prawo znako-

²⁸ *Encyklopedia szpiegostwa*, SPAR, Warszawa 1995, s. 224.

²⁹ A. Misiuk, *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Bellona, Warszawa 1999.

mitej większości wszystkich państw. Kontrwywiad zasadniczą część obowiązków wykonuje na własnym terenie i jakkolwiek jego działalność poddana jest ściśle normom prawa krajowego, to również jest ona prawnie chroniona (można tu wskazać, że w RP osoby wykonujące zadania kontrwywiadowcze – oczywiście w ramach służb do tego powołanych – korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych).

Warto w tym miejscu zapytać, czy tak zarysowane podejście do wywiadu i kontrwywiadu uzasadnia utożsamienie tychże pojęć z szerzej rozpowszechnionym w Polsce pojęciem „służby specjalne”. W podobny sposób do zagadnień unormowania działalności wywiadu i kontrwywiadu podszedł ustawodawca, definiując w szeregu aktów prawnych służby specjalne podmiotowo – to jest wskazując na organy i instytucje państwowe wykonujące zadania wywiadu i kontrwywiadu³⁰. To podejście przydatne jest zwłaszcza w procesie określania ustawowych podstaw działania służb specjalnych. W demokracji powinny one obejmować: właściwość (w rozumieniu działu administracji), kierunki działania, zadania, uprawnienia funkcjonariuszy oraz ich prawa i obowiązki. W taki sposób – w drodze stanowienia aktu prawnego, mającego walor powszechnie obowiązującego – państwo demokratyczne tworzy instytucje bezpieczeństwa.

W piśmiennictwie podkreśla się, że *zabiegi ustawowe oparte są tylko na podmiotowym wyliczeniu organów państwowych, którym przyznaje się miano służb specjalnych. Natomiast zakres zadań i charakter czynności, podejmowanych przez służby specjalne, nie jest w jakiś szczególny sposób odmienny od działalności pozostałych organów zajmujących się ochroną bezpieczeństwa państwa*³¹. Skoro zatem nie można wykazać specyfiki i odrębności służb specjalnych

³⁰ Po raz pierwszy definicję służb specjalnych w aktach prawnych wprowadzono w 1995 r. w Regulaminie Sejmu RP, gdzie powołując Sejmową Komisję ds. Służb Specjalnych wskazano, że pod pojęciem tym należy rozumieć Urząd Ochrony Państwa oraz Wojskowe Służby Informacyjne (M.P. 95.23.271). W taki również sposób (podmiotowy) zdefiniowano zakres pojęcia „służby specjalne” w ustawie o UOP oraz w ustawie o ABW oraz AW (DzU z 2002 r., nr 74, poz. 676), gdzie w art. 11 określa się, że służbami specjalnymi są ABW, AW oraz WSI.

³¹ M. Bożek, *Pozycja prawna Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Emów, 2003, s. 8.

w oparciu o zakres zadań i charakter czynności wskazanych organów, to należy uznać, że ujęcie podmiotowe nie wyczerpuje problemu.

Dla bliższego scharakteryzowania relacji pomiędzy pojęciami „wywiadu i kontrwywiadu” a „służbami specjalnymi”, pomocne jest odwołanie się do definicji rozpowszechnionej w literaturze przedmiotu. Wskazuje się bowiem na szerokie rozumienie omawianego pojęcia, które obejmuje *zbiorsche określenie wszystkich służb wywiadowczych cywilnych i wojskowych oraz innych służb bezpieczeństwa, których działalność odbiega od zwykłej praktyki policyjnej. Należą do nich między innymi wywiady i kontrwywiady cywilne i wojskowe, specjalne jednostki antyterrorystyczne i do walki z narkomanią oraz służby bezpieczeństwa zajmujące się ochroną przedstawicieli państw, ważnych budynków(...), interesów ekonomicznych oraz specjalne formacje w ramach policji, policji dla cudzoziemców*³². Scharakteryzowane tu szerokie określenie zakresu podmiotowego pojęcia „służby specjalne”, obejmuje obok wywiadu i kontrwywiadu także służby bezpieczeństwa. Nie jest jednak dostatecznie wyraźne kryterium wyodrębnienia służb specjalnych od „policyjnych”. Przywołane tu kryterium instytucji, *których działalność odbiega od zwykłej praktyki policyjnej*, jest nieprecyzyjne, bowiem nie określa, czym w istocie działalność służb specjalnych różni się od działań podejmowanych przez inne organy ochrony bezpieczeństwa państwa.

Można zatem za uzasadnione uznać rozróżnienie pomiędzy pojęciami „wywiadu i kontrwywiadu” a pojęciem „służby specjalne”, choć ten zabieg pozostaje dyskusyjny³³. Tradycyjnie pojęcia te utożsamia się i wiąże z instytucją państwa narodowego, jako organizatora ich działalności. Uprawnione jest zatem podejście, które sytuuje „wywiad” i „kontrwywiad” w katalogu określanym mianem „służby specjalne”, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że w systemie organów państwa, wyposażonych w uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze, służby specjalne nie są instytucjami uprzywilejowanymi. Dotyczy to zarówno pozycji prawnej, jak też zakresu uprawnień – podobne do ABW ma np. Policja czy Straż Graniczna (przy zauważeniu zróżnicowania zakresu zadań i funkcji). Z punktu widzenia prawnego, w warunkach

³² *Encyklopedia szpiegostwa*, wyd. cyt., s. 224.

³³ Zob. rozważania M. Bożka, *Pozycja prawna ABW*, wyd. cyt., s. 8 i następne.

polskich, należy jednak nazywać służbami specjalnymi tylko podmioty wskazane w ustawie. Biorąc też pod uwagę opisaną wyżej specyfikę służb tajnych, szczególnie zaś kryterium ich wyodrębnienia, jakim jest powiązanie z instytucją władzy (realizowanie zadań wspomagających procesy decyzyjne rządu, bądź ukierunkowanych na ich ochronę), to trudno byłoby określić mianem „specjalnych”, działań operacyjno-rozpoznawczych policji, wywiadu skarbowego czy służby celnej.

Poszukiwanie najlepszego ujęcia istoty służb specjalnych musi także uwzględnić zachodzące obiektywnie procesy upowszechniania metodyki tajnych służb w działalności organizacji gospodarczych (wielkich korporacji, dużych podmiotów gospodarczych) oraz próby organizowania ponadnarodowych instytucji wywiadowczych. Te procesy można odczytywać poprzez pryzmat zmiany roli państwa narodowego jako podmiotu stosunków międzynarodowych i co za tym idzie, organizatora instytucji bezpieczeństwa.

Powyższe uwagi nie zmieniają istoty rzeczy, która w obecnym stanie rozwoju instytucji bezpieczeństwa, zarówno w narodowym i ponadnarodowym wydaniu, pozwala na zawężenie pojęcia „służby specjalne” do wywiadu i kontrwywiadu. Zabieg taki ma teoretyczne uzasadnienie, pozwala bowiem na wyraźniejsze uchwycenie specyfiki wymienionych instytucji bezpieczeństwa. W tym ujęciu **służby specjalne to zorganizowane, zazwyczaj przez państwo struktury, ukierunkowane na niejawnie pozyskiwanie informacji, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa organizatora tej działalności (państwa), bądź przeciwdziałanie ich zdobywaniu przez podobne struktury, identyfikowane jako obce.**

1.3. Współczesne podejście do służb specjalnych

Współczesne rozumienie pojęcia „służby specjalne” wydaje się jednak szersze. Wskazuje się coraz częściej, że **szpiegostwo jest zajęciem uniwersalnym** i (...) *wcale nie trzeba być w służbach specjalnych, by zajmować się szpiegowaniem innych*³⁴. W tym ujęciu zdoby-

³⁴ J. Le Carre, *Szpiegowanie jest zajęciem uniwersalnym*, Polityka, Warszawa 11.04.1998.

wanie przy użyciu tajnych metod informacji, dla wywarcia za ich pomocą, określonego wpływu na dane osoby, postrzega się w kategoriach *metafory życia społecznego*³⁵. W dobie wzrostu znaczenia informacji w życiu społecznym, takie podejście wydaje się uzasadnione.

Innym powodem, dla którego wąskie rozumienie terminu „służby specjalne” nie określa współcześnie w sposób pełny istoty tych służb, jest **zwiększanie zakresu ich działania**. Wraz z poszerzaniem zakresu wartości chronionych, państwa wskazują swoim służbom nowe obszary, które są istotne w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Wywiady rozpoznają już nie tylko sferę militarną, polityczną czy gospodarczą. Zrozumiałe zainteresowanie budzą zagrożenia płynące ze sfery ekologicznej, kulturowej czy psychospołecznej. Proces ten nakłada na służby, szczególnie wywiadu, nowe zadania, które skutkują wewnętrznymi zmianami w tych organizacjach, upadkiem „etosu” tajnych działań, wzrostem znaczenia przetwarzania danych i analizy.

Kolejna przesłanka, wskazująca na poszerzanie zakresu podmiotowego pojęcia służby specjalne, to **wzrost liczby państwowych organów upoważnionych do podejmowania tajnych działań**. Proces ten widoczny jest również w warunkach polskich. Jego identyfikację umożliwiała analiza aktów prawnych w sferze bezpieczeństwa. Często jednak, za kryterium wyodrębnienia służb specjalnych, przyjmuje się ustawowe upoważnienie do prowadzenia tajnych działań³⁶. W tym rozumieniu, uzasadnione byłoby zaliczenie do służb specjalnych, zarówno służb wywiadu i kontrwywiadu, cywilnych i wojskowych, jak też uprawnionych do prowadzenia działań z wykorzystaniem instrumentarium tajnego, organów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa publicznego (policji, straży granicznej) bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, np. służb skarbowych i celnych³⁷.

Przyjęcie takiego rozumienia rozpatrywanego terminu, zaciera jednak różnice pomiędzy służbami specjalnymi w „tradycyjnym” ujęciu

³⁵ Tamże.

³⁶ Przykładem są tu materiały Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Warszawie, np. dokument *Służby specjalne w demokracji konstytucyjnej. Zasady kontroli i odpowiedzialności*, który został przyjęty podczas seminarium zorganizowanego przez ww. fundację w dniach 24–26 stycznia 1997 r. w Warszawie.

³⁷ *Służby specjalne RP. Prawne aspekty cywilnego nadzoru*, Wyd. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1997, s. 13.

a służbami o charakterze stricte „policyjnym”. Należy przy tym wskazać, że istotą tego rodzaju działalności służb, w tym niejawnej jej części, jest osiągnięcie wyniku procesowego. Nie można tak zarysowanego celu odnieść do służb specjalnych w tradycyjnym rozumieniu – wywiadu i kontrwywiadu, bowiem wykonują one głównie zadania informacyjne. Obok funkcji informacyjnej pełnią one także istotną rolę w zakresie ochrony tajemnicy państwowej. W tym tradycyjnym ujęciu, przyjmuje się, że to nie wynik procesowy stanowi cel i kryterium efektywności pracy służb wywiadu i kontrwywiadu³⁸.

Można wykazać, że mnożenie przez państwo instytucji bezpieczeństwa uprawnionych do podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych oraz zwiększenie zakresu stosowania tychże, nie jest jedynym trendem obiektywnie wzmacniającym rolę tajnych działań w życiu demokratycznych społeczeństw. Od wielu lat obecna jest również tendencja **upowszechnienia metodyki działania, właściwej tajnym służbom, w działaniach podmiotów gospodarczych oraz tzw. otoczenia biznesu**. Rewolucja informacyjna oraz inne procesy, ujmowane w kategoriach konsekwencji zjawisk globalizacji, zmieniają radykalnie stosunki ekonomiczne oraz polityczne. Tam, gdzie podejmowane są decyzje potrzebna jest informacja – służby specjalne nie są zaś jedynymi jej dostarczycielami tak, jak rządy państw narodowych trudno by obecnie uznać za w pełni suwerenne, jedyne ośrodki władzy. Pojawia się problem konkurencji na rynku informacji, wynikający właśnie z upowszechnienia metodyki działań tajnych służb³⁹. Współcześnie dochodzi do szerszego niż dotychczas stosowania w praktyce działania organizacji gospodarczych metodyki wywiadu⁴⁰. Konse-

³⁸ S. Zalewski, *Nadzór nad służbami specjalnymi w systemie bezpieczeństwa państwa*, Praca studyjna, AON, Warszawa 1998, s. 6.

³⁹ Szerzej ten problem ilustrują tacy autorzy, jak: S. Hoc, *Niektóre aspekty wywiadu gospodarczego*, czy K. Materska, *Wywiad gospodarczy z perspektywy informacji naukowej*, [w:] *Zarządzanie zasobami informacji w przedsiębiorstwie*, red. M. Borowiecki, M. Kwieciński, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa 2001. Problem omawiam również [w:] S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, AON, Warszawa 2002 oraz S. Zalewski, *Ewolucja modelu polskich służb specjalnych 1990–2002*, AON, Warszawa 2002.

⁴⁰ Mimo, że pojęcia „wywiad” i „szpiegostwo” nie pokrywają się tak samo, jak „wywiad gospodarczy”, sytuowany jako narzędzie wspomagające zarządzanie a „szpiegostwo”, określane w kategoriach nielegalnego zdobywania informacji. Jest jednak uzasadnione zaakcentowanie z jednej strony tego, że metody

kwencje tego faktu dla funkcjonowania państwowych służb specjalnych wydają się oczywiste – rośnie dynamiczna konkurencja w zakresie pozyskiwania, przetwarzania i wykorzystywania informacji w sferach związanych z bezpieczeństwem państwa (w szczególności gospodarce). Wzrasta też rola wiedzy, jako czynnika decyzyjnego, ale również, jako kapitału organizacji.

Zmiany dotyczą państwa narodowego, jego zdolności i możliwości decyzyjnych, instytucji, które powołuje do zapewniania bezpieczeństwa. Część suwerennych do niedawna decyzji narodowych rządów przepływa do struktury ponadnarodowych, a przynajmniej jest im silnie podporządkowana. Wzrasta rola sojuszy, międzynarodowych powiązań, a w sferze gospodarczej – ponadnarodowych korporacji. W tym kontekście pojawia się **problem wspierania przez państwo podmiotów gospodarczych**. Państwo narodowe, którego rola (w relacji do procesów globalizacji) ulega pewnemu osłabieniu, poddawane jest presji inwestorów. Od napływu kapitału uzależniony jest w dużym stopniu wzrost gospodarczy. Nie oznacza to upadku państwa jako ośrodka decyzyjnego w sprawach bezpieczeństwa narodowego (przy zauważeniu procesów współzależności zachodzących w tym obszarze – sojusze, koalicja antyterrorystyczna, procesy integracyjne), ale istotne zmiany pozycji narodowych ośrodków decyzyjnych. Dylemat, jaki staje przed państwem w obszarze gospodarki sprowadza się do tego, **czy i w jakim stopniu włączyć instytucje służb specjalnych do wspierania przedsiębiorczości**. Możliwości państwa ogranicza tu z jednej strony ponadnarodowa struktura koncernów i korporacji, z drugiej zaś normy prawa. One właśnie określają możliwości działania organu państwa (konstytucyjna zasada praworządności) – a zatem również i wspierania pozapaństwowych podmiotów w sferze gospodarczej. Rozważając współcześnie ten problem trzeba zatem mieć na względzie, z jednej strony – złożoność w zakresie definiowania przez państwo

stosowane w obydwu wymienionych formach bywają tożsame, a z drugiej strony że, to co organizator pozyskiwania informacji nazwie wywiadem gospodarczym, dla strony której interesy zostały naruszone w wyniku tego rozpoznania może być szpiegostwem. W obszarze tych kategorii można zatem mówić o daleko posuniętej względności, lub jak chce S. Hoc „nieostrości granicy pomiędzy wywiadem gospodarczym a szpiegostwem”. Szerzej zob. S. Hoc, *Niektóre aspekty wywiadu gospodarczego*, wyd. cyt.

własnych interesów, w relacji choćby do ponad państwowych koncernów i korporacji, z drugiej strony zaś – konieczność nadania tym formom charakteru prawnego i objęcia ich odpowiednią kontrolą organów do tego powołanych.

1.4. Służby specjalne a polityka bezpieczeństwa państwa

Według greckiego źródłosłowu, **polityka** (*politike*) oznacza sztukę rządzenia państwem lub organizację społeczeństwa poddanego władzy (*politeia*). Związek polityki z państwem oraz będącą jego atrybutem suwerenną władzą, wydaje się nierozzerwalny. Polityka jest też określana, jako *sfera wzajemnych stosunków i oddziaływań pozytywnych, negatywnych i kompromisowych pomiędzy państwem, a innymi organizacjami (włączając w to państwa w przypadku polityki międzynarodowej), dotyczących celów i środków działalności państwa, a także charakteru władzy państwowej*⁴¹. O polityce można mówić, jako o *zespole działań, podjętych przez ośrodek decyzyjny, zmierzających do osiągnięcia zamierzonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków*. Jest to więc *działalność polegająca na kierowaniu krajem przez sprawowanie naczelnej władzy z prawem podejmowania decyzji w państwie (władza polityczna) i jej rozwijania dla zdobycia tej władzy*. Implikuje ona działania zmierzające do orientowania społeczności ku przyszłemu, zaplanowanemu społeczeństwu. Zawiera w sobie decyzję obywatela, wyznaczającą tych, którzy mają sprawować władzę⁴².

O **polityce bezpieczeństwa państwa** można mówić, jako o składowej polityki państwa w zakresie działalności władzy wykonawczej, ukierunkowanej na tworzenie i wykorzystanie potencjału obronnego dla realizacji celów i zadań wynikających z założeń polityki bezpieczeństwa⁴³. Z kolei, **polityka bezpieczeństwa narodowego** określana jest, jako element polityki państwa dotyczący przedsięwzięć związanych z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału obronnego w celu zapobiegania i przeciwdziałania różnego rodzaju zagrożeniom. W prezentowanym ujęciu przedmiotowym w polityce bezpieczeństwa naro-

⁴¹ K. Opalek, red., *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Warszawa 1975.

⁴² *Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa, 2002.

⁴³ J. Zubek, *Doktryny bezpieczeństwa*, Warszawa 1992.

dowego wyróżnia się: politykę gospodarczą, politykę wojskową, politykę zagraniczną i inne. Warto zaznaczyć, że działalność zmierzająca do realizacji zasadniczych długofalowych przedsięwzięć polityki bezpieczeństwa narodowego, to strategia bezpieczeństwa⁴⁴.

W nauce o stosunkach międzynarodowych podkreśla się, że założeniem wyjściowym w procesie badania problemów bezpieczeństwa jest określenie jego obiektywnych i subiektywnych aspektów. Obiektywne są wyzwania i zagrożenia w dziedzinie bezpieczeństwa, subiektywna zaś percepcja tych zjawisk i koncepcje ich eliminowania. Tym co wiąże obiektywne i subiektywne aspekty bezpieczeństwa jest polityka bezpieczeństwa. Wskazuje się również, że polityka ta może mieć dwojaki charakter: defensywny, gdy koncentruje się na działaniach w celu ochrony przed zagrożeniami i ofensywny, gdy podejmuje kształtowanie pewności przetrwania, posiadania i swobód rozwojowych narodów i państw⁴⁵.

Polityka bezpieczeństwa kształtowana jest w relacji z jednej strony obiektywnych wyzwań i zagrożeń, z drugiej zaś ich subiektywnego poczucia⁴⁶. Materializuje się w działaniach podmiotów bezpieczeństwa. Treść polityki bezpieczeństwa odpowiada na podstawowe z punktu widzenia interesów państwa pytania, o jego bezpieczeństwo, relacje z otoczeniem międzynarodowym, wewnętrzny porządek społeczny i ekonomiczny, zakres swobód, praw i obowiązków obywateli. Na tym tle, zabiegi polityczne wokół służb specjalnych wskazują na ich istotną rolę, jako instytucji bezpieczeństwa.

Analiza instytucjonalnego aspektu bezpieczeństwa państwa może być prowadzona z co najmniej dwu (uzupełniających się) punktów widzenia – wewnętrznych relacji w państwie oraz jego zależności ze-

⁴⁴ *Słownik terminów...*, wyd. cyt.

⁴⁵ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 55–56.

⁴⁶ Analizy znaczeniowe terminu „polityka” oraz jego relacje do zagadnień bezpieczeństwa, prowadzone na podstawie rozważań Platona i Arystotelesa o państwie, umożliwiają postawienie tezy, że polityka (*politea*) to bezpieczne działanie i organizacja zarazem, zaś pojęcie państwa–miasta (*polis*) oznacza również działającą organizację w imię bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Szerzej ten aspekt zob. M. Adamkiewicz, *Semantyka polityki bezpieczeństwa. Aspekt moralny*, [w:] *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej* (red. W. Śmialek, J. Tymanowski), A. Marszałek, Toruń 2002, s. 197.

wewnętrznych. W relacjach z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych instytucje bezpieczeństwa państwa – ich cele, organizacja, prawne podstawy działania, nadzór, efektywność – mogą być postrzegane jako jedna z miar współczesnej suwerenności. Inaczej rzecz ujmując, współczesne państwo im bardziej suwerenne, im bardziej niezależne w swych poczynaniach, tym większą rolę przywiązuje do eksponowania swego terytorium jako strefy bezpiecznego bytu ludzi i stabilności gospodarczej. Mimo zmian dla suwerenności, jakie niesie rosnąca współzależność państw, ich funkcja, jako organizatora bezpieczeństwa, pozostaje względnie niezagrożona.

Zwiększenie obszarów aktywności tajnych służb, przenikanie (upowszechnienie) metodyki ich działań, udział w konkurencji na rynku informacji oraz wzrost liczby państwowych instytucji, uprawnionych do podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych, to obecnie bodaj najistotniejsze uwarunkowania kształtowania pozycji i roli służb specjalnych w relacjach z otoczeniem.

Mimo tych znaczących społecznie procesów, do których dodać można jeszcze wzrost znaczenia cywilnej kontroli służb specjalnych (w warunkach demokracji konstytucyjnej), wydaje się, że ich postrzeganie poprzez pryzmat tradycyjnej roli – poprzez związek z instytucją władzy – ma uzasadnienie. Takie podejście wydaje się skądinąd dość dobrze tłumaczyć trudności z „odpolitycznieniem” służb specjalnych. Określane tym mianem działania prawne, organizacyjne, programowe i kadrowe wobec służb specjalnych, podejmowane są często przez rządy demokratycznych państw. A przecież syndrom reformowania służb specjalnych odnosi się w oczywisty sposób nie tylko do warunków polskich, ale występuje w państwach o bardziej ugruntowanym systemie demokratycznym. Nie można zatem reform służb specjalnych postrzegać wyłącznie w kategoriach skutków transformacji systemowej. Uzasadnieniem zabiegów reformatorskich bywają też akty agresji, skierowane przeciwko społeczeństwom, strukturom i instytucjom demokracji. W tym ujęciu reformy służą poprawie efektywności działania służb. Obecnie, w obrazie zagrożeń na plan pierwszy wysuwa się terroryzm polityczny, który można klasyfikować w szerszym katalogu zagrożeń asymetrycznych. W tym kontekście warto zastanowić się nad relacją zachodzącą pomiędzy sferą politycznych działań państwa w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa a służbami specjalnymi.

W stosunkach wewnętrznych państwa demokratycznego służby specjalne, powołane dla zapewniania bezpieczeństwa, poddane są działaniu norm prawnych, które określają ich miejsce w systemie organów państwa, ogólne zasady wykonywania politycznego (cywilnego i demokratycznego) nadzoru a także w dużej mierze rolę społeczną.

Aby sprostać złożonym wyzwaniom w sferze bezpieczeństwa współczesne państwo musi wykazać zdolność reagowania odpowiednio do okoliczności oraz mieć możliwość uruchomienia zasobu działań prewencyjnych. Powstaje zatem szereg problemów dotyczących organizacji form przeciwdziałania zagrożeniom – tworzenia takich warunków, w których będą one mogły efektywnie zaistnieć, zapewnienia przestrzegania obywatelskich praw oraz zapewnienia tym działaniom społecznego poparcia. Są to, jak się wydaje, podstawowe dylematy kreowania instrumentów polityki bezpieczeństwa w demokracji konstytucyjnej. Problemy te odnoszą się również do sfery organizacji i funkcjonowania służb specjalnych.

W relacji do polityki bezpieczeństwa państwa demokratycznego, **służby specjalne pełnią rolę instrumentalną (instrumentu bezpieczeństwa), której istotą jest integracja celów funkcjonowania służb z celami strategicznymi narodowego bezpieczeństwa a interesów służb z interesami państwa.** Inne sytuowanie roli i pozycji służb specjalnych godzi w interesy państwa, w szczególności zaś zagraża jego bezpieczeństwu i porządkowi konstytucyjnemu.

2. INFORMACJA W KIEROWANIU BEZPIECZEŃSTWEM PAŃSTWA

Zapewnianie bezpieczeństwa jest najważniejszą funkcją państwa. Aby ją realizować, powoływane są instytucje oraz tworzone prawne ramy ich działalności. Efektywne wykorzystanie tych instrumentów wiąże się z wykonywaniem funkcji władczych, a zatem kierowaniem aparatem państwowym tak, aby rozpoznawać zagrożenia i efektywnie im przeciwdziałać. Można zatem mówić o zarządzaniu bądź kierowaniu bezpieczeństwem państwa, który to proces wymaga informacji na wszystkich etapach: planowania, organizowania, przeprowadzenia i kontrolowania. Przyjęto przy tym, że kierowanie jest zarówno formą decydowania, jak i informowania⁴⁷ oraz że *kierowanie organizacją i zarządzanie można określić jako skuteczne i sprawne przekształcanie zasobów ludzkich, finansowych, rzeczowych i informacyjnych w założone rezultaty*⁴⁸.

Dla modelowego ujęcia szerokiego spektrum instytucji bezpieczeństwa oraz zachodzących pomiędzy nimi relacji, przydatne jest podejście systemowe. System bezpieczeństwa państwa w rozumieniu instytucjonalnym, tworzą państwowe organy i instytucje, których działalność ma na celu ochronę suwerenności państwa (w tym suwerenności organów władzy), nienaruszalności i integralności jego terytorium, tworzenie warunków dla efektywnej obrony (w sensie militarnym, politycznym i gospodarczym), zapewnienie ochrony porządku publicznego, w tym ochrony przed zagrożeniami o charakterze przestępczym, ale również mającymi charakter zagrożeń ekologicznych, klęsk żywiołowych, epidemiologicznych i innych.

Przyjmując, nakreślone powyżej, szerokie w sensie przedmiotowym ujęcie systemu bezpieczeństwa państwa należy zauważyć, że funkcje służb za nie odpowiedzialnych mają w ogromnej mierze charakter informacyjny. Obejmują zatem pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie oraz dystrybuowanie informacji o zagrożeniach.

⁴⁷ Nawiązuję tu do P. Sienkiewicz, *Systemy kierowania*, Warszawa 1997, s. 75–76.

⁴⁸ J. Szczupaczyński, *Anatomia zarządzania organizacjami*, Warszawa 1998, s. 11; cyt. za T. Majewski, *Kierownik – dowódca w organizacji*, AON, Warszawa 2003, s. 8.

2.1. Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa

Zachodząca współcześnie zmiana w podejściu do zagadnień bezpieczeństwa narodowego wyraża się poszerzaniem zakresu pojęcia „bezpieczeństwo”, odnoszonego w sensie podmiotowym nie tylko do państwa, ale także pozapaństwowych uczestników międzynarodowych stosunków. Zmiany roli państwa, opisywane czy to w kategoriach społecznych, ekonomicznych i w konsekwencji politycznych skutków procesów globalizacji, rewolucji informacyjnej (czy też informatycznej), są powszechnie dostrzegane. *Nowe wyzwania i zagrożenia (...) utożsamiane były z państwami pozostającymi w znacznej mierze poza porządkiem międzynarodowym i nieprzestrzegającymi powszechnie uznanych norm zachowania oraz ze wspieranymi przez nie podmiotami niepaństwowymi. Te zaś zdradzają ograniczoną skłonność do poddawania się groźbie użycia siły, czy nawet tylko odstraszającej roli czynników politycznych i wojskowych*⁴⁹. Bez wątpienia jednak, *bezpieczeństwo stanowi jeden z najważniejszych elementów racji stanu, a co za tym idzie, państwo zachowuje prawo do regulowania, żeby nie powiedzieć sterowania, procesami służącymi zapobieganiu, przeciwdziałaniu i reagowaniu na sytuacje zagrożenia zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym*⁵⁰.

Również w sensie przedmiotowym, postrzeganie bezpieczeństwa wykroczyło poza tradycyjnie utożsamianą z nim do niedawna sferę militarną. W licznych publikacjach pojawiły się typologie bezpieczeństwa, jak: polityczne, ekonomiczne (dzielone często na surowcowe, finansowe, technologiczne, rolne i żywnościowe), społeczne, kulturowe (często określane mianem cywilizacyjnego), ideologiczne, ekologiczne, informacyjne. Za podstawę wszelkich klasyfikacji uznać można sfery aktywności ludzkiej, zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i grupowym, a także aktywności państw, ich sojuszy, organizacji ponadnarodowych czy też pozapaństwowych. Lista wymienionych rodzajów bezpieczeństwa nie wydaje się zamknięta. Pojawiają się

⁴⁹ R. Kupiecki, *NATO a terroryzm. Nowy etap transformacji Sojuszu*, [w:] *Sprawy międzynarodowe*, 3/2001, Warszawa, s. 7.

⁵⁰ W. Kitler, *Funkcje i organizacja administracji publicznej na rzecz realizacji misji i celów bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, Materiały konferencji, MSWiA, Warszawa 2004, s. 62.

nowe zagrożenia dla bezpiecznego bytu narodów i państw, grup etnicznych, społeczności lokalnych i pojedynczych ludzi. Brak możliwości realizacji istotnych dla nich celów życiowych, jest wystarczającym powodem odczuwania zagrożenia, a więc braku bezpieczeństwa. Pojawiają się zatem dążenia do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom. Nowe zagrożenia, tworzą nowy obraz bezpieczeństwa i nowe tegoż ujęcia i klasyfikacje.

Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego należy zatem rozpatrywać w kontekście zmian pozycji państwa, jako podmiotu stosunków międzynarodowych, jak też regulującego sferę wewnętrzną oraz czynników, które owe zmiany wywołują. W warunkach polskich, obszarem poszukiwania odpowiedzi na pytanie o przyszły kształt polityki bezpieczeństwa stają się zatem procesy integracyjne w Europie, relacje transatlantyckie, ale także zjawiska społeczne – kształtowanie nowych elit i wzorców bytowania i aktywności, pomowania niebezpieczeństw i radzenia sobie z nimi. Wymienione czynniki stanowią o jakości wyzwań w sferze wzmacniania bezpieczeństwa społeczeństw demokratycznych.

Obecnie wyzwania te charakteryzuje się często i odnosi do zjawiska globalizacji, którą można określić, jako proces *modernizacji systemu – świata w warunkach cywilizacji informacyjnej (społeczeństwa informacyjnego)*⁵¹. Wskazuje się przy tym, że zjawisko globalizacji można rozpatrywać na trzech poziomach. *Pierwszy z nich – integrujący, dotyczy np. swobodnego przepływu kapitału, dostępu do wolnych rynków, komunikacji, ponadnarodowych korporacji oraz masowej kultury, masowych targów i masowej konsumpcji. Drugi natomiast – dezintegrujący, wiąże się z globalizacją świata przestępczego, narkotyków, terroryzmu, prania brudnych pieniędzy i oszustw finansowych. Wreszcie trzecia globalizacja obejmuje formy życia społecznego: międzynarodowe organizacje pozarządowe, ruchy, sekty, a więc działania o ograniczonej kontroli.*⁵² Odwołując się do wskazanego ujęcia, można uogólnić, że skutki globalizacji widoczne są z jednej strony, poprzez zakres swobód i obiektywnie zwiększających się możliwości

⁵¹ Tak określa to pojęcie P. Sienkiewicz, *Bezpieczeństwo informacyjne w erze globalizacji*, „Zeszyty Naukowe AON” 2002, nr 3–4, s. 21.

⁵² Jest to opinia Ryszarda Kapuścińskiego, cyt. za: P. Sienkiewicz, *Problemy inżynierii informacji*, [w:] *Informacja w walce zbrojnej*, AON, Warszawa 2002, s. 21–22.

działania, z drugiej zaś, poprzez negatywne skutki społeczne, będące konsekwencją tych swobód a ściślej, możliwości ich nadużywania.

Wyzwania epoki globalizacji, powinny zatem stymulować szeroko rozumianą politykę bezpieczeństwa państwa w kierunku pobudzania aktywności społecznej. Bezpieczeństwo jest newralgicznym obszarem życia społecznego, a skuteczność zabiegów, ukierunkowanych na jego zapewnienie, może być probierzem sprawności państwa i jego instytucji.

Wynika stąd postulat doskonalenia instrumentów polityki bezpieczeństwa – prawa i instytucji działających na jego podstawie. Jak zapewnić bezpieczeństwo w warunkach demokracji konstytucyjnej, to w gruncie rzeczy pytanie o to, w jaki sposób równoważyć potrzebę ochrony obywatelskich praw i swobód z uprawnieniami instytucji bezpieczeństwa, które w toku swojej działalności, prawa te mogą naruszać.⁵³ Obecnie, w warunkach wzrostu napięć międzynarodowych, wojny z terroryzmem, praktyką w państwach Zachodu staje się wzmacnianie zdolności państwa na rzecz zapobiegania zagrożeniom, poprzez zwiększanie uprawnień służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, kosztem większych ograniczeń nakładanych na obywateli. Jak dotąd nie sformułowano innej koncepcji wzmacniania potencjału bezpieczeństwa demokratycznych państw.

W sferze reform instytucjonalnych zasadnicze kierunki zmian obserwuje się również w Polsce. Praktyką polityki bezpieczeństwa RP od 1990 roku jest przebudowa całego systemu bezpieczeństwa, tak w aspekcie prawnym, jak i instytucjonalnym. Proces ten ma cechy permanentnego, co zdaje się wynikać nie tylko z oceny zagrożeń i dostosowania działań państwa do przeciwdziałania tymże, ale również z sytuacji politycznej, która w warunkach polskich sprzyja dość radykalnym rozwiązaniom w obszarze instytucji bezpieczeństwa.

Wśród uwarunkowań bezpieczeństwa państwa należy podkreślić rolę czynników społecznych. W warunkach demokracji konstytucyjnej rola opinii publicznej i mechanizmów jej kreowania jest sama w sobie czynnikiem bezpieczeństwa. To właśnie uświadamiany spo-

⁵³ Problem ten, charakteryzowany jako podstawowy dylemat polityki bezpieczeństwa, szerzej omówiono w rozprawie: S. Zalewski, *Śłużby specjalne w systemie bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 1998; także S. Zalewski, *Polityka bezpieczeństwa państwa a edukacja obronna*, DS-W MON, Warszawa 2001.

łecznie poziom, rodzaj, czy charakter zagrożeń, najczęściej stymuluje proces powoływania nowych, bądź zwiększenia uprawnień już istniejących instytucji bezpieczeństwa. Jednak ich efektywność często podlega negatywnym ocenom (również społecznym). Prawdopodobnie tę w warunkach państwa prawa wyjaśnia odniesienie do konstytucyjnej zasady praworządności, jako istotnej normy, regulującej możliwości państwa w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego. Organy państwa działają bowiem na podstawie i w granicach prawa. Natomiast aktywność człowieka będąca źródłem zagrożeń, nie jest obciążona koniecznością przestrzegania ścisłych norm i reguł. Tym samym nie jest wtłoczona w ramy stanowionego prawa. Jest prostą konsekwencją wolności człowieka, rozumianej również jako wolność wyboru złej drogi, niezgodnej ze społecznymi zwyczajami, oczekiwaniami czy prawem. Nie ma zatem ograniczeń dla przestępców, są ograniczenia dla instytucji zwalczających przestępczość.

Państwowe podmioty, działające w sferze bezpieczeństwa, funkcjonują w zmieniającym się intensywnie otoczeniu. Pojawiają się nowe zagrożenia, nowe wyzwania, nowi sojusznicy i nowi wrogowie. Tak więc diagnoza zagrożeń, czy też szerzej, proces analityczny, ukierunkowany na wsparcie działań w zakresie zwalczania negatywnych zjawisk, ma charakter permanentny.

Zróźnicowanie postrzegania obrazu współczesnych zagrożeń zderza się z podejściem systemowym, dominującym obecnie w zakresie organizacji instytucji bezpieczeństwa współczesnych państw, odpowiedzialnych za przeciwdziałanie tymże zagrożeniom. Ich dynamika w zetknięciu z systemem bezpieczeństwa, noszącym cechy biurokratycznego aparatu, którego działania oparto o sztywne procedury, wskazuje obszar napięć. Pojawia się syndrom niedostosowania sfery bezpieczeństwa współczesnego państwa do skali i charakteru zagrożeń.

2.2. System decyzyjny bezpieczeństwa państwa

W podejściu systemowym do bezpieczeństwa państwa eksponuje się aspekt instytucjonalny. Jednak koncentrowanie uwagi wyłącznie na prawno-organizacyjnych aspektach działalności instytucji bezpieczeństwa, formalnych powiązaniach pomiędzy nimi oraz zakresach uprawnień, nie wydaje się wystarczające. Jak się coraz częściej pod-

kreśla, organizacje przyszłości będą oparte na informacji⁵⁴. Można również stwierdzić, że identyfikowane społecznie zagrożenia to nic innego, jak informacje o niebezpieczeństwach docierające do określonych gremiów. Zatem sfera przeciwdziałania zagrożeniom także może być charakteryzowana w wymiarze informacyjnym.

We współczesnych warunkach zapewnianie bezpieczeństwa państwa jest w największym stopniu rolą rządu. Specyfika rządowego systemu decyzyjnego obejmuje szereg elementów, wśród których na szczególną uwagę zasługują:

- złożony charakter – jaki można przypisać procesowi decyzyjnemu, który obejmuje etap generowania inicjatyw, ich analizy i selekcji, przekształcania w projekty, wyjaśnianie i rozstrzyganie sporów, ocenę prawną, rozstrzygnięcia Rady Ministrów, informowanie opinii publicznej o decyzjach oraz ich realizowanie (wykonywanie);

- usytuowanie decydenta (Rady Ministrów) w systemie politycznym i prawnym;

- relacje z otoczeniem – decyzje podejmowane są w warunkach konkurencji celów i programów, konfliktu interesu oraz niepewności⁵⁵.

Złożoność rządowych procesów decyzyjnych określa wprost znaczenie informacji. *Wszelkie zakłócenia w sferze informacji znajdujące wyraz w niedoinformowaniu lub fałszywym poinformowaniu stanowią dla efektywności rządowego systemu decyzyjnego jedno z najważniejszych zagrożeń. Dotyczy to w równej mierze zakłóceń pojawiających się w obszarach: zasilania systemu w informacje o otoczeniu, wewnątrzsystemowego zarządzania informacjami, zasilania otoczenia informacjami z systemu oraz wiedzy pozyskiwanej przez system na temat recepcji przez otoczenie podjętej decyzji. W ramach rządowego systemu decyzyjnego istnieć w związku z tym muszą gwarancje instytucjonalne i funkcjonalne pozwalające zachować we wszystkich tych płaszczyznach postawę ukierunkowaną na aktywne pozyskiwanie informacji i nimi sprawne zarządzanie*⁵⁶.

Z tego punktu widzenia na uwagę zasługuje eksponowanie komponentu informacyjnego systemu bezpieczeństwa. W ujęciu ogólnym, systemem informacyjnym można nazywać *taki system działania, któ-*

⁵⁴ Zob. P. Drucker, *Spółczesność pokapitalistyczna*, PWN, Warszawa 1999.

⁵⁵ G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2002, s. 32–33.

⁵⁶ Tamże, s. 200.

rego przeznaczeniem jest efektywna realizacja procesów (zadań) informacyjnych⁵⁷. Odnosząc to określenie do sfery bezpieczeństwa państwa, można wykazać złożoność uwarunkowań, jakie go kształtują (schemat 1).

Sytuując na wejściu systemu całokształt procesów zasilania informacyjnego, w tym szczególnie informacje o zagrożeniach, przetwarzane w wiedzę o stanie bezpieczeństwa wraz z zespołem długofalowych celów i sposobami ich realizacji, przy uwzględnieniu warunków ograniczających (społecznych, politycznych, finansowych i prawnych) – mogą one tworzyć w ujęciu teoretycznym, punkt wyjścia procesu kierowania przedmiotową sferą działań instytucji państwa. Można tę funkcję – kierowania bezpieczeństwem w ujęciu instytucjonalnym – widzieć poprzez pryzmat informacyjny⁵⁸. W takim rozumieniu systemy informowania decydentów służą zaspokojeniu potrzeb i wymagań, niezbędnych dla kierowania organizacjami (instytucjami) bezpieczeństwa państwa.

W szerokim ujęciu funkcje kierownicze realizowane są zarówno w obszarze planowania, organizowania, pobudzania do działania, jak też kontroli instytucji bezpieczeństwa. Obecnie, w sytuacji zróżnicowania form instytucjonalnych i organizacyjnych w sferze bezpieczeństwa, w warunkach zwiększenia liczby i uprawnień państwowych podmiotów działających w tej sferze, w dobie ich koniecznej specjalizacji (będącej konsekwencją reakcji na zagrożenia), na znaczeniu zyskują problemy koordynacji działań, która to funkcja realizowana jest przez organy rządowe.

Postrzeganie informacji, jako czynnika bezpieczeństwa, nie wydaje się samo w sobie zabiegiem nowatorskim. Informacja jest składową

⁵⁷ P. Sienkiewicz, *Problemy inżynierii informacji*, [w:] *Informacja w walce zbrojnej*, AON, Warszawa 2002, s. 32.

⁵⁸ P. Sienkiewicz podkreśla, że chociaż istnieją trudności w dokonaniu racjonalnej metodologicznie klasyfikacji i typologii systemów informacyjnych, to obecnie zasadne jest wyróżnienie następujących grup: systemy masowego komunikowania, systemy informowania decydentów, specjalistyczne systemy informacyjne, „osobiste” systemy informacyjne, systemy telekomunikacyjne. Mimo, że jak dalej wskazuje wymieniony autor, zasadnicze trudności klasyfikacji wynikają ze zjawiska „przenikania się” systemów, co jest skutkiem postępu technologicznego i organizacyjnego. Szerzej zob. P. Sienkiewicz, *Problemy inżynierii informacji...*, wyd. cyt., s. 33 i następne.

każdej aktywności ludzkiej⁵⁹. Jako pojęcie podstawowe, informację określa się, jako *zbiór wielkości opisującej obiekty dowolnej natury, zawarty w określonej wiadomości i wyrażony w takiej formie, że pozwala określönemu obiektowi, do którego one dotarły, ustosunkować się do zaistniałej dzięki temu sytuacji i podjąć odpowiednie działania*⁶⁰. Odnosząc to określenie do sfery bezpieczeństwa państwa, można wykazać rolę informacji dla kształtowania zachowania podmiotu, zabiegającego o tworzenie bezpiecznych warunków egzystencji i rozwoju. W tym ujęciu informacja jest czynnikiem sprawczym zmian w sferze bezpieczeństwa.

Ważne przy tym, aby postrzegać bezpieczeństwo państwa nie tylko, jako stan wolności od zagrożeń, ale w większym stopniu ekspozować ujęcie dynamiczne, obejmujące całokształt wysiłków podejmowanych dla zapewnienia bezpieczeństwa danego podmiotu. W tym rozumieniu, bezpieczeństwo państwa jest procesem informacyjnym, realizowanym poprzez pozyskiwanie informacji, jej przetwarzanie i archiwizowanie oraz udostępnianie. W taki też sposób charakteryzuje się funkcję informacyjną państwowych podmiotów, których zadania ukierunkowano na zapewnianie bezpieczeństwa państwa w jego różnych wymiarach.

2.3. Funkcja informacyjna służb specjalnych

Podstawowa funkcja służb wywiadu i kontrwywiadu widoczna jest w ustawowym katalogu zadań rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom w sferze bezpieczeństwa i obronności. Posiadanie wiedzy o zagrożeniach dla państwa wymaga z jednej strony stałego dopływu informacji z różnych źródeł, ich analizy oraz przetwarzania, wnioskowania oraz wykorzystywania w procesach decyzyjnych polityki bezpieczeństwa.

Można tu mówić o funkcji informacyjnej. Jej istotą jest pozyskiwanie, analizowanie i przekazywanie organom państwa informacji

⁵⁹ Każde działanie celowe wymaga informacji, przybliżających podmiotowi działania granicę, do której ów podmiot dąży. R. Kwećka, *Informacja w walce zbrojnej*, AON, Warszawa 2001, s. 23.

⁶⁰ P. Sienkiewicz, *Problemy inżynierii informacji*, [w:] *Informacja w walce zbrojnej*, AON, Warszawa 2002, s. 30.

o zagrożeniach dla jego bezpieczeństwa (schemat 2). Celem pracy informacyjnej służb specjalnych jest uzyskanie wiarygodnego obrazu zagrożeń oraz wywołanie pożądaných skutków w zakresie decyzji podejmowanych w sferze bezpieczeństwa państwa

Informację definiuje się jako *ogólny termin stosowany w wywiadzie w odniesieniu do wszystkich rodzajów nie poddanego ocenie materiału informacyjnego, o różnych stopniach wiarygodności, pochodzącego z jakichkolwiek źródeł a posiadającego potencjalną wartość wywiadowczą*⁶¹. Przytoczone ujęcie charakteryzuje zatem wskazanie na wielość źródeł informacji wywiadu oraz na zróżnicowanie wartości gromadzonych danych, gdzie podstawą oceny ich przydatności (wiarygodności) jest relacja do zadań tajnej służby (mierzona, jak można mniemać ową *wartością wywiadowczą*).

W opracowaniach, poświęconych problemom zarządzania informacją, wskazuje się, że **informacja jest takim odzwierciedleniem rzeczywistości, które wywołuje zmianę zachowania odbiorcy**⁶². Ta definicja, mimo że nie odnosi się do działań wywiadu czy kontrwywiadu, dobrze oddaje istotę realizacji funkcji informacyjnej służb specjalnych, gdzie zakres gromadzonych informacji obejmuje zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, a proces przetwarzania informacji w wiedzę, ukierunkowany jest na przygotowanie decyzji w obszarze szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa.

Najczęściej spotykana w literaturze przedmiotu, **klasyfikacja źródeł informacji** obejmuje z jednej strony człowieka (*humint*), jako źródło wiedzy o sobie samym i własnym otoczeniu, z drugiej zaś strony techniczne możliwości oglądu działalności człowieka i grup ludzi z zewnątrz. Najczęściej spotykane nazwy na określenie działalności tak ukierunkowanej to „sigint” – termin który wszedł do powszechnego użytku w połowie XX wieku i oznaczał wywiad radiowy (od ang. signals intelligence) lub wywiad pochodzący z analiz sygnałów radiowych⁶³ oraz „imint” zajmujący się zbieraniem i analizą lotniczych

⁶¹ *Encyklopedia szpiegostwa*, wyd. cyt., s. 114–115.

⁶² M. Bratnicki, *Informacyjne przesłanki przedsiębiorczości*, [w:] *System informacji strategicznej. Wywiad gospodarczy a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, red. R. Borowiecki, M. Romanowska, Wyd. Difin, Warszawa 2001, s. 43.

⁶³ Zob. Ch. Andrew, *Tylko dla oczu prezydenta*, Colori, Warszawa 1998, s. 17–18.

zdjęć wojskowych⁶⁴. Obecnie znaczenie terminu „sigint” utożsamia się raczej z rozpoznaniem elektronicznym, którego rozwój towarzyszy globalnym zmianom w gospodarce, kreowaniu nowych wirtualnych rynków, rosnącej współzależności państw, upowszechnieniu nowych technologii informatycznych⁶⁵. W innym ujęciu „sigint” oraz „imint” bywają odnoszone do terminu „techint” – rozumianego szerzej, jako wywiad oparty ośrodki techniki⁶⁶.

Innym ujęciem klasyfikacyjnym źródeł informacji jest **podział na legalne – tzw. „otwarte”** obejmujące prasę, radio, telewizję, oficjalne publikacje oraz kontakty oraz **„nielegalne”**, które stanowi przede wszystkim agentura, obserwowanie i środki techniczne wywiadu (podśluch, kontrola korespondencji, rewizja, fotografowanie i filmowanie z ukrycia itd.)⁶⁷. Interesującym rozwinięciem tej klasyfikacji jest ujęcie, w którym wskazuje się na zasadność podziału źródeł informacji na **ogólnodostępne, o ograniczonej dostępności oraz relatywnie niedostępne**. W tym ujęciu źródła ogólnodostępne można by utożsamiać z wyszczególnionymi powyżej „otwartymi” źródłami informacji. Ograniczoność dostępu drugiej z zaprezentowanych grup, według omawianego autora, charakteryzuje konieczność poniesienia pewnych kosztów przez poszukującego informacji, np. uzyskania dostępu do konkretnej bazy danych, złożenia zamówienia. Źródła relatywnie niedostępne to takie, do których dostęp wymaga zastosowania metod niejawnych⁶⁸.

Pozyskiwanie i dystrybuowanie informacji może odbywać się w sposób jawny (vide działalność agencji prasowych oraz w większym stopniu dziennikarzy) oraz niejawny, co określa się właśnie, jako domenę tajnych służb. Warto tu jednak zastrzec, że zarówno dla służb wywiadu i kontrwywiadu tajne pozyskiwanie informacji (choć konstytuuje ich społeczną rolę w państwie) nie jest jedyną formą aktyw-

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Szerzej na ten temat zob. E.R. Koch, J. Sperber, *Infomafia*, Uraeus, Gdynia 1995, s. 211 i następne.

⁶⁶ Szerzej na temat klasyfikacji wywiadu w relacji do źródeł technicznych oraz metod [w:] L.K. Johnson, *Secret Agencies. U.S. Intelligence i the a hostile word*, Yale University Press 1996, s. 14 i następne.

⁶⁷ *Encyklopedia szpiegostwa*, wyd. cyt., s. 289

⁶⁸ T.R. Aleksandrowicz, *Analiza informacji w administracji i biznesie*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1999, s. 93–96.

ności. Coraz częściej także w działalności agencji informacyjnych, prasowych, dziennikarzy i publicystów, ale także przedsiębiorców, widoczne są elementy niejawnego pozyskiwania informacji (by wskazać tu choćby na dziennikarstwo śledcze czy też prawne gwarancje ochrony źródeł informacji dziennikarskich).

Relacje pomiędzy sferą tajnego pozyskiwania informacji a udziałem jawnych źródeł w kształtowaniu obrazu świata „według służb specjalnych” są zmienne i odmiennie kształtowane na różnych etapach historycznego rozwoju państwa, prowadzenia konfliktów zbrojnych, ustroju gospodarczego i społecznego. Generalnie można przyjąć, że czynnik ludzki, który odgrywał kluczową rolę w epoce przed przemysłowej („pierwszej fali”, jak by powiedział Alvin Toffler⁶⁹) był w XX wieku stopniowo wypierany przez techniczne środki pozyskiwania informacji. W epoce masowych wojen epoki przemysłowej (drugiej fali), istotne stało się rozpoznanie potencjału i możliwości przeciwnika. Idąc dalej, omawiany autor stwierdza, że *czasem rozwój lub ujawnienie możliwości – czytaj: czołgów raket, samolotów, dywizji i innych elementów materialnych – może wskazywać na intencje przeciwnika. Ale najlepsze satelity nie mogą zajrzeć w głąb umysłu terrorysty. Ani też ujawnić intencji Saddama Husajna. (...) Zmiana prowadząca w kierunku systemów wywiadu trzeciej fali paradoksalnie oznacza silniejszy nacisk na czynnik ludzki. Pod jego znakiem stał jedyny rodzaj wywiadu dostępny w świecie pierwszej fali. Teraz jednak szpiegdy pierwszej fali wyposażeni zostają w wymyślną technologię trzeciej fali*⁷⁰. Powstaje w tym miejscu pytanie, na ile nowoczesna technologia będzie skuteczna w walce z niezrozumiałymi dla otoczenia intencjami zdegenerowanych jednostek ludzkich, czy też psychicznymi lękami, poczuciem krzywdy, zagrożenia, agresją czy apatią, które towarzyszą powstawaniu zjawisk przemocy i terroru.

⁶⁹ A. Toffler opublikował w 1980 r. w USA książkę *Trzecia fala*, w której twierdził, że rewolucja agrarna sprzed dziesięciu tysięcy lat uruchomiła „pierwszą falę” przemian w historii ludzkości, „druga fala” jest związana z okresem rewolucji przemysłowej, która radykalnie zmieniła stosunki społeczne, obecnie zaś mamy do czynienia z „trzecią falą”, wywoływaną przez rewolucję informatyczną i komunikowania. Szerzej zob. A. Toffler, *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1986.

⁷⁰ A. i H. Toffler, *Wojna i antywojna*, Muza, Warszawa 1997, s. 231–232.

Przeciwdziałanie zagrożeniom – jeden z celów każdej państwowej służby specjalnej – w kontekście rozważań A. Tofflera wydaje się obecnie działaniem bardzo złożonym, wymagającym nie tylko stosowania nowoczesnych technik, ale również uwzględniającym zmieniającą się rolę człowieka w świecie. Informacja, będąca bronią tajnej służby, o ile ma być skuteczna, musi być elementem systemu wiedzy o ludziach i ich organizacjach, zmianach jakie były ich udziałem, zgodności deklaracji z działaniami, intencji ze skutkami.

Ważnym aspektem działań każdej tajnej służby pozostaje zatem **problem przetwarzania i wykorzystywania posiadanej wiedzy**. Warto tu zwrócić uwagę, że specyfika informacji w klasycznym ujęciu, odnoszonej do wywiadu, *obejmuje całokształt nie poddanego ocenie materiału informacyjnego, o różnych stopniach wiarygodności, pochodzących z jakichkolwiek źródeł a posiadającego potencjalną wartość wywiadowczą*⁷¹. Owa ocena materiału informacyjnego polega na określeniu wiarygodności źródła informacji (to określa się czasem mianem „ważenia źródeł”⁷²), zestawieniu z wiedzą już posiadaną (w tym potwierdzenie przez inne źródła), analizie skutków (w tym wykorzystanie elementów przydatnych w prognozowaniu wydarzeń), opracowaniu formalnemu pozwalającemu na prezentację zewnętrzną wobec służby wywiadu – to jest decydującym⁷³.

Przedstawiony ciąg działań nazywany jest **cyklem analitycznym** (schemat 3), podczas którego *może ulegać zmianie kategoria pewności (prawdziwości) informacji oraz weryfikacji, jak również stopień jej przydatności dla celów wywiadowczych. Podstawowymi elementami informacji są: miejsce i czas opisywanego zdarzenia, źródło i jego relacja do wydarzenia (bezpośrednia, pośrednia) oraz treść informacji*⁷⁴. Należy tu zwrócić uwagę, że cykl analityczny, którego ostatnim stadium jest dystrybucja informacji, inicjuje postawienie zadania.

⁷¹ *Encyklopedia szpiegostwa*, wyd. cyt., s. 114–115.

⁷² Szerzej na ten temat: T.R. Aleksandrowicz, *Analiza...*, wyd. cyt., s. 97–98.

⁷³ W innym ujęciu określa się ten cykl mianem przetworzenia informacji. Obejmuje on: ocenę pozyskanych informacji z uwzględnieniem kryterium wiarygodności, selekcji pod względem użyteczności, analizie i interpretacji danych, syntezie oraz nadaniu odpowiedniej formy. Szerzej to podejście zob. B. Martinet, Y.M. Marti, *Wywiad gospodarczy. Pozyskiwanie i ochrona informacji*, PWE, Warszawa 1999, s. 73.

⁷⁴ *Encyklopedia szpiegostwa*, wyd. cyt., s. 114–115.

Według upowszechnionych w literaturze przedmiotu poglądów, ten właśnie etap decyduje o efekcie końcowym – *przystąpienie do fazy zbierania informacji bez uprzedniego, precyzyjnego określenia, czego oczekuje odbiorca, prowadzi do tego, że produkt finalny nie przystaje do jego oczekiwań i potrzeb, nie jest zatem użyteczny*⁷⁵. W dalszej części cytowany autor wskazuje, że *zapotrzebowanie odbiorcy musi być jasno zdefiniowane, nie może być zbyt ogólne (...) zadanie musi być realistyczne*⁷⁶. Przy tych uwagach co do konstrukcji cyklu analitycznego, można skonstatować, że **relacja pomiędzy decydentem – zleceniodawcą zadania a odbiorcą – dostarczycielem analizy musi być oparta o pozostawanie w tym samym systemie wiedzy**. Odpowiedzi na stawiane pytania muszą być formułowane w tych samych kategoriach, w jakich formuluje się pytania. Musi poza tym istnieć komunikacja (w obie strony) pomiędzy decydentem a środowiskiem informacyjnym (analitykami), czego roboczym skutkiem jest informacja zwrotna pozwalająca na doskonalenie metodyki pracy informacyjnej.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że różnorodność informacji skutkuje zróżnicowaniem sposobów opracowania oraz *względnie skomplikowanego systemu przebiegu informacji zapewniającego przekazanie właściwych informacji we właściwe miejsce w odpowiednim czasie*⁷⁷. Ten aspekt problemu (dystrybuowanie informacji) pozwala czasem na jej wyodrębnianie, jako osobnej funkcji prewencyjnej służb, której istotą jest przeciwdziałanie zagrożeniom. Jej wymiar ma jednak również charakter informacyjny, polega bowiem na ujawnianiu i wskazywaniu decydentom potencjalnych zagrożeń w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa, w warunkach umożliwiających podejmowanie decyzji, które sprzyjałyby neutralizowaniu tych zagrożeń.

Aby funkcja informacyjna służb specjalnych realizowana była skutecznie musi istnieć **mechanizm formułowania zadań** przez uprawnione organy wobec tych służb. Mechanizm taki jest widoczny w przepisach polskiego prawa normujących działalność wymienionych służb.

W obecnym stanie prawnym **zadania służbom specjalnym stawiane są w trybie nadzoru** przy uwzględnieniu roli opiniodawczo-

⁷⁵ T.R. Aleksandrowicz, *Analiza...*, wyd. cyt., s. 57.

⁷⁶ Tamże.

⁷⁷ *Encyklopedia szpiegostwa*, wyd. cyt., s. 114–115.

-doradczych gremiów rządu (schemat 4). Prześledźmy, jak ten mechanizm wygląda w odniesieniu do Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ustawa, powołująca do życia wymienione agencje z 2002 r., wprowadziła bezpośredni nadzór prezesa Rady Ministrów nad ich szefami. Prezes Rady Ministrów, wykonując funkcję nadzoru nad działalnością wymienionych organów, wytycza corocznie kierunki ich działalności. W oparciu o wymienione wytyczne, szefowie agencji przedstawiają również w cyklu rocznym plan działania podległych służb oraz preliminarze budżetowe w takim czasie, aby działania planistyczne objęły również rachunek ekonomiczny kosztów funkcjonowania służb specjalnych. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania pozwalają efektywniej planować działalność oraz jej koszty, co ma niebagatelne znaczenie dla budżetu państwa. Plany działania są oceniane przez organy władzy wykonawczej i ustawodawczej przed ich zatwierdzeniem. Wymienione przepisy prawa usytuowały także **Kolegium do Spraw Służb Specjalnych**, jako organ opiniodawczo-doradczy działający przy Radzie Ministrów w sprawach m.in. wytyczania kierunków i planów działania służb specjalnych. Głos w sprawach planów działalności służb specjalnych zabiera również w przewidzianym przepisami trybie właściwa **sejmowa komisja**⁷⁸. Nowym rozwiązaniem, wprowadzonym wraz z reformą służb specjalnych, jest mechanizm wymiany informacji w ramach rządu, nazywany **wspólną informacyjną rządu**.

⁷⁸ Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych została powołana w 1995 roku. Zgodnie z *Regulaminem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* do zakresu jej działania należy: opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących służb specjalnych, ocena aktów normatywnych o charakterze ogólnym w sprawach działalności tych służb, opiniowanie kierunków pracy służb specjalnych w oparciu o informacje przedstawiane przez szefów tych służb, rozpatrywanie corocznych sprawozdań szefów tych służb, opiniowanie wniosków w sprawie powołania poszczególnych osób na stanowiska szefów i zastępców szefów służb specjalnych, opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych oraz sprawozdanie z jego wykonania, ocena współdziałania służb specjalnych z innymi służbami i jednostkami wojskowymi nadzorowanymi przez ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz ministra obrony narodowej, ocena współdziałania służb specjalnych z organami administracji państwowej i organami ścigania oraz badanie skarg dotyczących działalności służb specjalnych.

Mamy zatem do czynienia z modelem, gdzie w układzie nadzoru wykonywanego przez prezesa Rady Ministrów wobec AW i ABW oraz ministra obrony narodowej wobec WSI, pojawił się z jednej strony polityczny organ weryfikujący trafność wyborów co do kierunków działalności służb (sejmowa komisja), a z drugiej kolegialny organ, wspierający decyzje programowe rządu, obejmujący również funkcje koordynacyjne. Dla oceny całokształtu omawianego mechanizmu ważne jest również podkreślenie roli koordynacyjnej szefa AW w zakresie organizacji wymiany informacji w o zagrożeniach bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji tej wymiany wspomniany szef odpowiada za przedstawienie prezesowi Rady Ministrów jednolitej informacji o stanie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa.

Charakteryzując całokształt funkcji informacyjnych służb specjalnych można zatem wykazać, że z jednej strony trwa proces doskonalenia spływu do rządu informacji dotyczących bezpieczeństwa państwa i jej jakości, z drugiej zaś, istnieje tendencja do poszerzania sfery inicjującej formułowanie zadań wobec służb specjalnych. Obejmuje ona już nie tylko zadania zlecane w trybie nadzoru, ale też zagospodarowuje zapotrzebowania na informacje o działalności służb, zgłaszane przez podmioty struktury władzy ustawodawczej (w tym również środowisko opozycji – co należy odczytywać, jako próbę objęcia sfery formułowania zadań dla tajnych służb w państwie szerszym uzgodnieniem politycznym).

W zakresie funkcji informacyjnej perspektywy służb specjalnych wyznaczają zjawiska i procesy towarzyszące rewolucji informacyjnej. Dynamiczny rozwój społeczeństwa informacyjnego pozwala, w relacji do miejsca służb specjalnych w państwie demokratycznym, postawić problem wymiany informacji z otoczeniem.

Wydaje się bowiem, że hermetyczne i zbiurokratyzowane struktury służb, w warunkach rosnącej konkurencji na rynku informacji, mogą nie okazać się wydolne w realizacji funkcji informacyjnej w sferze bezpieczeństwa państwa. Mimo, że tajność przez wieki uznawana była tradycyjny walor służb, to obecnie równie niekwestionowanym twierdzeniem, jest uznanie, że znacząca część informacji służb pochodzi ze

źródeł jawnych (otwartych)⁷⁹. Samo objęcie informacji klauzulą tajności nie musi oddawać wagi problemu. Równie istotne jest także uznanie, że diagnoza zagrożeń – będąca produktem pracy służb – musi być precyzyjna, to jest przydatna z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa. Problem jest widoczny również wobec faktu, że państwowe służby specjalne nie są jedynymi organizacjami, działającymi w systemie bezpieczeństwa państwa, czy też w szeroko rozumianej sferze bezpieczeństwa oraz, że właściwa tego rodzaju organizacjom metodyka działalności jest dość szeroko rozpowszechniona i stosowana.

Efektywne funkcjonowanie służb specjalnych w społeczeństwie informacyjnym wymaga ich dostosowania do nowych warunków. Uczestnictwo w społecznym systemie wiedzy tworzy perspektywy, uczynienia z tego rodzaju organizacji, struktur absorbujących nie tylko informacje, ale przede wszystkim wiedzę – traktowaną czy to w kategoriach zasobów ludzkich, czy też intelektualnego kapitału. Organizacja, oparta na wiedzy, miałaby z założenia charakter elitarny. Społeczna rola służb specjalnych powinna obecnie wynikać z dysponowania kapitałem, zdolnym do odgrywania istotnej roli w zapewnianiu bezpieczeństwa. Tym kapitałem jest obecnie informacja, przetwarzana przez kompetentnych pracowników w wiedzę oraz zdolność jej wykorzystania w rozpoznawaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Wymaga to przewartościowania podejścia decydentów do zagadnień organizacji służb, przy założeniu, że obecnie na znaczeniu zyskują te elementy, które umożliwiają efektywne funkcjonowanie w zmieniającym się otoczeniu. Zdolność odpowiadania na coraz to nowe wyzwania w sferze bezpieczeństwa, wymaga wiedzy o różnych aspektach życia człowieka w całej złożoności relacji psychospołecznych, kulturowych, etnicznych czy religijnych.

Z wymienionych wyżej powodów wydaje się, że czynnik ludzki będzie odgrywał znaczącą rolę w świecie wywiadu. I znowu, wskazując przesłanki do takiego wnioskowania, można odnieść do toffle-

⁷⁹ W literaturze przedmiotu formułuje się tezę, że *najważniejszym czynnikiem, wpływającym na decyzje związane z aparatem zdobywającym wywiadu, jest coraz większa dostępność informacji ze źródeł nie wywiadowczych (...). Otwartość ta to nie tylko wynik pojawienia się nowych, pozarządowych źródeł informacji, ale także zmian w sposobach oficjalnego dostępu do informacji*. Szerzej ten aspekt problemu zob. M. Herman, *Potęga wywiadu*, Bellona, Warszawa 2002, s. 349 i następne.

rowskiej wizji wywiadu „trzeciej fali”. Obejmuje ona organizację o strukturze sieci, w dużej części sprywatyzowanej, dla której pracują osoby cywilne, jak też pracownicy wywiadu oraz eksperci na stanowiskach urzędniczych. Tak pojmowany wywiad byłby *aktywnym uczestnikiem systemu wiedzy*, działającym w dużej części jawnie – narodową instytucją, która obejmowałaby zarówno proces wychowawczy, nieoficjalne wartości kulturowe, strukturę technologii informacji oraz system politycznego zarządzania⁸⁰.

Nakreślona na gruncie amerykańskim wizja nowego wywiadu ma swoje odniesienia w warunkach polskich. W dostępnych publikacjach wskazuje się, że *państwo cierpi na brak sprawnego systemu służb informacyjnych i analitycznych*⁸¹. Stawiając taką diagnozę, podkreśla się, że poza służbami specjalnymi, które są tylko jednym ze źródeł informacji dla władz państwa, *rząd powinien skonstruować sobie mechanizm pozyskiwania informacji z niezależnych źródeł (poza służbami specjalnymi), które mogłyby konfrontować i analizować na najwyższym szczeblu*⁸². Jako najistotniejsze wyzwanie dla rządu – wynikające z potrzeby uregulowania działań służb specjalnych w zakresie ich funkcji informacyjnej – można potraktować przełamanie szumu informacyjnego prowadzącego do znanego i opisanego w literaturze przedmiotu zjawiska „paraliżu analizy”. Odnoszone do służb specjalnych, obnaża słabość całej sfery podejmowania decyzji w państwie i jest jedną ze współczesnych przesłanek braku bezpieczeństwa.

⁸⁰ A. i H. Toffler, *Wojna i antywojna...*, wyd. cyt., s. 239–240.

⁸¹ A. Marszałek, *Czy i dlaczego rząd nie chce wiedzieć*, Rzeczpospolita 3.06.1998.

⁸² Tamże.

3. ORGANIZACJA POLSKICH SŁUŻB SPECJALNYCH

Problem roli i miejsca służb specjalnych w III RP był od 1990 roku identyfikowany, jako jedno z istotniejszych uwarunkowań bezpieczeństwa państwa. W warunkach tworzenia zrębów systemu demokratycznego i kształtowania suwerennej pozycji Polski w relacjach międzynarodowych, służby specjalne musiały podlegać istotnym przekształceniom. Zmianie musiała ulec rola służb, odmienna od prezentowanej w warunkach państwa autorytarnego, prawne podstawy działania i zakres uprawnień, a także organizacja. W ówczesnych warunkach formułowano w tym zakresie alternatywne rozwiązania – począwszy od koncepcji „opcji zerowej”, polegającej na rozwiązaniu służb funkcjonujących w poprzednim systemie, do koncepcji zmian ewolucyjnych. Przyjęte w 1990 roku rozwiązania charakteryzowała daleko idąca weryfikacja kadr oraz powołanie nowych struktur organizacyjnych.

3.1. Kształtowanie modelu służb specjalnych III RP

Powołanie w maju 1990 roku Urzędu Ochrony Państwa i podporządkowanie tej instytucji ministrowi Spraw Wewnętrznych, rozpoczęło proces sytuowania służb specjalnych w strukturach państwa demokratycznego. Urzędowi Ochrony Państwa przypisano w ustawie zadania cywilnego wywiadu i kontrwywiadu, informacyjno-analityczne oraz dochodzeniowo-śledcze. Istotnych zmian dokonano w wojskowych służbach specjalnych. W 1991 roku utworzono Wojskowe Służby Informacyjne, które podporządkowano ministrowi obrony narodowej. Zadania wojskowych służb specjalnych koncentrowały się wokół rozpoznania i przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w obronność państwa oraz naruszeniom tajemnicy państwowej w zakresie obronności. Wykonywały one również zadania informacyjne, przygotowując dla organów państwa informacje i analizy istotne dla obronności państwa.

Funkcjonowanie służb w ramach cywilnych resortów wraz z objęciem prowadzonych przez nie działań operacyjnych kontrolą Prokuratora Generalnego, zapoczątkowało proces tworzenia mechanizmów nadzoru demokratycznego państwa nad sferą działań niejawnych.

W tym okresie przyjęto również, że wykonywanie nadzoru nad służbami specjalnymi musi zostać poddane szerszej, niż tylko nadzór właściwego ministra, politycznej kontroli. Legło to u podstaw powołania w 1990 roku Politycznego Komitetu Doradczego, działającego przy ministrze spraw wewnętrznych. Gremium to obejmowało 7–8 członków powoływanych przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych spośród przedstawicieli głównych (także opozycyjnych) sił politycznych w kraju. W posiedzeniach uczestniczyli także: przedstawiciele prezydenta RP, szef UOP i komendant główny Policji. Zadania Komitetu, jako gremium opiniotawczo-doradczego MSW, sytuowane były w obszarze działania służb podporządkowanych wymienionemu ministrowi. W szczególności do zadań tych należało:

- opiniowanie projektów aktów prawnych, odnoszących się do organizacji i funkcjonowania resortu spraw wewnętrznych,
- opiniowanie kandydatur na stanowiska szefów poszczególnych służb,
- wyrażanie opinii lub formułowanie wniosków w sprawie funkcjonowania resortu spraw wewnętrznych, w tym skuteczności działań oraz praworządności w postępowaniu funkcjonariuszy.

Prace Politycznego Komitetu Doradczego przy ministrze spraw wewnętrznych wykazały, że kontrola działań służb specjalnych nie powinna sprowadzać się tylko do opiniowania prawnych podstaw działalności oraz polityki kadrowej, a zmierzać do ściślejszego nadzorowania sfery formułowania zadań i oceny ich realizacji. Problem ten nabrał ostrości w warunkach poszerzania ustawowego zakresu zadań służb specjalnych oraz uprawnień funkcjonariuszy i żołnierzy.

Pierwszą, wyodrębnioną organizacyjnie, strukturą kontroli parlamentarnej nad działalnością służb specjalnych, była Sejmowa Podkomisja do Spraw Kontroli Służb Specjalnych. Powstała ona w 1991 roku z inicjatywy Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych jako podkomisja stała. W toku prac Podkomisji ds. Kontroli Służb Specjalnych (*Uchwała z 19 września 1991 roku*) po raz pierwszy sformułowano

pogląd o potrzebie powołania stałej sejmowej komisji zajmującej się parlamentarną kontrolą służb specjalnych.

W początkowym okresie funkcjonowania UOP, jego działania koncentrowały się wokół zadań tradycyjnego wywiadu i kontrwywiadu. Zadania szefa Urzędu Ochrony Państwa objęły zakres związany z rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność, całość i międzynarodową pozycję państwa. Obok tego, w ustawie zawarto zadania obejmujące zapobieganie i wykrywanie przestępstw: szpiegostwa i terroryzmu oraz innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, w jego podstawy ekonomiczne, przy czym zaakcentowano tu charakter lub zasięg międzynarodowy czynów, w tym nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi, psychotropowymi lub materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi. UOP zajmował się też ściganiem sprawców wymienionych przestępstw. Ponadto, w ustawie zamieszczono także zadania rozpoznawania i przeciwdziałania naruszeniom tajemnicy państwowej, jak też kryptograficznej ochrony wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, przekazywanych przez techniczne środki łączności na potrzeby organów administracji państwowej oraz państwowych instytucji finansowych i gospodarczych. W zakresie swoich zadań Urząd Ochrony Państwa przygotowywał dla najwyższych organów władzy i administracji informacje i analizy istotne dla bezpieczeństwa państwa. W tym okresie uważano, że tzw. biały wywiad, polegający na monitorowaniu oficjalnych źródeł informacji, wspomagany klasycznym wywiadem i kontrwywiadem, będą stanowiły wystarczający instrument bezpieczeństwa państwa.

Szybko jednak okazało się, że transformacja ustrojowa oraz przekształcenia własnościowe w gospodarce, tworzą jakościowo nowe problemy w zakresie wzrostu przestępstw korupcji, nieprawidłowości w procesach prywatyzacji majątku państwowego. Z tych powodów, w ramach kontrwywiadu zaczęto stopniowo budować zespoły organizacyjne do spraw rozpoznania wielkich afer gospodarczych, zagrażających bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa. Na bazie tych doświadczeń organizacyjnych w połowie lat dziewięćdziesiątych utworzono w strukturze UOP Zarząd Ochrony Ekonomicznych Interesów Państwa.

Porównanie zakresów przedmiotowych zadań UOP i WSI wskazuje, że zakres działania UOP był powszechny, zaś WSI szczególny, resortowy. UOP realizował zarówno zadania związane z rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom, jak też ukierunkowane na ściganie przestępstw.

Zestawienie uprawnień obydwu służb pozwala wnioskować, że w odróżnieniu od WSI, UOP łączył tradycyjne funkcje służb specjalnych w rozumieniu wywiadu i kontrwywiadu, z działalnością mającą na celu wykrywanie sprawców przestępstw. Jest to równoznaczne z realizacją funkcji procesowej, charakterystycznej dla organów typu policyjnego.

Model służb specjalnych, ukształtowany w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, charakteryzował się daleko idącym zróżnicowaniem funkcji, ustawowej roli, zakresu zadań i podporządkowania. Te obiektywne warunki uzasadniały potrzebę dalszego doskonalenia form i metod cywilnej kontroli służb specjalnych. Proces budowania cywilnych struktur nadzorujących służby stymulowały także, rejestrowane w omawianym okresie przez opinię publiczną, nieprawidłowości w działalności służb. Ujawniane wówczas przypadki ingerowania, przy pomocy służb, w sferę kształtowania stosunków politycznych państwa, uzasadniły zmiany zarówno w organizacji służb specjalnych, jak też w zakresie nadzoru nad ich działalnością.

W toku publicznej dyskusji, prowadzonej w latach 1999–2001, sformułowano założenia reformy służb specjalnych. Diagnoza stanu tych służb wykazała, że funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa, oparty na rywalizujących ze sobą podmiotach, nie sprzyja poprawie ich funkcjonowania. Stwierdzono również, że stałym zagrożeniem dla wewnętrznej spójności i efektywności systemu bezpieczeństwa są przejawy autonomizacji służb specjalnych. W warunkach poszerzania zarówno ustawowych uprawnień do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak i zakresu zadań służb, może dochodzić do przenikania obszarów działania, co jest szczególnie niekorzystne przy słabym, centralnym ośrodku koordynacji. W tych warunkach zidentyfikowano braki w realizacji funkcji koordynacji służb na szczeblu rządowym. Zwrócono także uwagę na problemy zapewnienia skutecznej cywilnej kontroli, w tym potrzebę usprawnienia działań oraz ukierunkowania ich w sposób odpowiadający standardom demokracji konstytucyjnej. Celem reformy, dokonanej w 2002 roku była

zmiana modelu służb specjalnych oraz udoskonalenie form koordynacji ich działań w systemie bezpieczeństwa państwa.

W oparciu o powyższą diagnozę założono, że zrealizowanie celów reformy musi zakładać likwidację dotychczasowych struktur UOP oraz „przeobrażenie” WSI w taki sposób, aby usprawnić wykonywanie przez te służby podstawowych funkcji w państwie. Przyjęto jako zasadne, dokonanie takich zabiegów organizacyjnych, które spowodowałyby oddzielenie funkcji informacyjnej od procesowej, rozgraniczenie organizacyjne służb wywiadu od kontrwywiadu oraz usprawnienie metod koordynacji ich działań i cywilnej kontroli.

Zdecydowano się zatem na powołanie Agencji Wywiadu, która pełni rolę narodowego wywiadu strategicznego, obejmującego sferę cywilną oraz wojskową. Nowej służbie nadano charakter informacyjny. Funkcjonariusze AW nie posiadają uprawnień do prowadzenia czynności dochodzeniowo-śledczych. Nastąpiło organizacyjne dostosowanie struktur służb specjalnych do podejścia charakteryzującego się rozdzieleniem wywiadu strategicznego (w jego różnych aspektach: politycznym, wojskowym, ekonomicznym) od wywiadu taktycznego i operacyjnego o charakterze wojskowym, który dalej prowadzony jest przez WSI. Powołano także Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wykonującą zadania w zakresie tradycyjnego kontrwywiadu, ochrony interesów ekonomicznych państwa, jak również ochrony informacji niejawnych. Podjęto decyzję o powołaniu na stanowiska szefów ABW i AW osób cywilnych.

Wzmocniono koordynację działań służb. Celowi temu służyła zmiana organizacji i zwiększenie zakresu zadań Kolegium do Spraw Służb Specjalnych – organu opiniodawczo-doradczego w sprawach programowania nadzoru nad działaniami służb specjalnych. W ramach Kolegium powołano *Zespół do spraw koordynacji działań operacyjno-rozpoznawczych w zwalczaniu terroryzmu politycznego*, którego zadaniem jest ocena zagrożeń we wskazanym zakresie oraz doskonalenie współdziałania służb. Zespołowi przewodniczy szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Należy również zauważyć, że współdziałanie pomiędzy służbami specjalnymi a innymi służbami, działającymi w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, jest coraz częściej przedmiotem porozumień dwustronnych, których zakres obejmuje nie tylko wymianę informacji, pomocnych w realizacji ustawowych zadań, ale także or-

ganizowanie wspólnych przedsięwzięć operacyjnych czy dochodzeniowo-sledczych. Wdrażanie tych form współdziałania organów i służb wzmacnia potencjał państwa w zakresie rozpoznawania zagrożeń i przeciwdziałania im.

Istotne zmiany zaproponowano w zakresie wzmocnienia sfery formułowania zadań dla służb specjalnych. Przyjęto, że formułowanie celów i zadań dla służb to jeden z najważniejszych elementów demokratycznej kontroli nad nimi oraz gwarancja ich apolityczności. Zmiany w tym zakresie obejmują udoskonalenie stosowanego dotychczas mechanizmu wytycznych, kierowanych do służb specjalnych przez prezesa Rady Ministrów w cyklu rocznym. W ustawie normującej działalność służb specjalnych wskazano, że prezes Rady Ministrów określa kierunki działania AW i ABW w drodze wytycznych. Stanowią one podstawę planowania działalności służb – również w cyklu rocznym, które z kolei powiązano z planowaniem budżetowym. Zabieg ten umożliwił sformalizowanie procedury określania zadań i kontroli ich realizacji oraz bardziej efektywne wykorzystanie środków finansowych z budżetu państwa. W tym zakresie można zatem mówić o wzmocnieniu nadzoru nad bieżącą działalnością służb.

3.2. Zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Znaczącą część dotychczasowych uprawnień UOP przejęła **Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego**, włączając w to również uprawnienia procesowe funkcjonariuszy. **Zakres działania** tej agencji można charakteryzować w trzech grupach: **informacyjno-analitycznej** (obejmującej rozpoznanie zagrożeń oraz zadania związane z pozyskiwaniem, analizą i wykorzystaniem informacji o zagrożeniach), **procesowo-sledczej** (związanej z zadaniami zapobiegania i wykrywania przestępstw) oraz **ochronno-kontrolnej** (w zakresie ochrony informacji niejawnych).

Ustawowe zadania ABW obejmują:

- rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, nienaruszalność oraz niepodzielność jego terytorium, a także obronność państwa,

• rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie oraz ściganie sprawców przestępstw:

- terroryzmu, szpiegostwa, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
- godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
- korupcji osób pełniących funkcje publiczne (...),
- w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla państwa,
- nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym.

• realizacja, w granicach swojej właściwości rzeczowej, zadań służby ochrony państwa oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa, w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych,

• uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa RP i jej porządku konstytucyjnego,

• podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i porozumieniach międzynarodowych⁸³.

Istotą działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego są zatem z jednej strony zadania „tradycyjnego” kontrwywiadu utożsamiane ze sprawdzaniem, czy i w jakim stopniu cudzoziemska obecność instytucjonalna i personalna na terenie RP służy obcym służbom specjalnym do wypełniania zadań, ofensywnym rozpoznawaniem obcych służb specjalnych poprzez prowadzenie gier kontrwywiadowczych oraz rozpracowania osób i grup powiązanych z tymi służbami.

Z drugiej strony, daje się wyodrębnić blok zadań, poszerzających tradycyjne zainteresowania kontrwywiadu, współcześnie odnoszonych do działalności służb bezpieczeństwa i ochrony porządku konstytucyjnego. Można tu wskazać na zakres związany z ochroną tajemnicy państwowej, w tym wydawanie i weryfikacja poświadczeń bezpieczeństwa osobowego i przemysłowego, tworzenie systemu ochrony informacji niejawnych, zabezpieczenie przed wywiadem elektronicznym, system działań organizacyjno-operacyjnych w obiektach i śro-

⁸³ Ustawa o ABW oraz AW, art. 5.

dowiskach objętych „z urzędu” kontrwywiadowczą ochroną, identyfikacja agentury wpływu itp.

Od kilku lat ważnym obszarem działania służb jest rozpoznawanie zagrożeń dla podstawowych interesów ekonomicznych państwa (system finansowy, strategiczne gałęzie gospodarki, korupcja, afery finansowe, wywiad gospodarczy itp.). Rozpoznawanie przestępczości zorganizowanej w jej najbardziej wyrafinowanych formach, mających charakter lub zasięg międzynarodowy. Powyższe zadania ABW wykonuje jako organ, w którym skupiono znaczącą część zadań koordynacyjnych w obszarach przedsięwzięć operacyjnych i techniczno-operacyjnych innych służb krajowych uczestniczących w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Warto tu także zaznaczyć, że współcześnie istotną rolę w efektywnym wykonywaniu przedsięwzięć w obszarze bezpieczeństwa państwa odgrywa współdziałanie z zagranicznymi służbami partnerskimi (...)⁸⁴.

Wskazanie tak szerokiego zakresu zadań nowej agencji, uzasadnia nadanie jej **wiodącej roli w strukturach państwa jako centralnego organu administracji w sprawach bezpieczeństwa i ochrony porządku konstytucyjnego**. Zwraca uwagę również podniesienie do rangi zadania tej nowej organizacji, jej **roli koordynującej w systemie bezpieczeństwa państwa**. Obejmuje ona głównie przedsięwzięcia operacyjne (a zatem „jądro” tajnych działań organów państwa) oraz operacyjno-techniczne (a zatem wsparcie tych działań podejmowanych przez inne służby). W zakresie uprawnień szefa ABW pojawił się także nowy instrument koordynacji działań operacyjnych w postaci **centralnej ewidencji zainteresowań operacyjnych służb specjalnych**⁸⁵.

Analiza zakresu zadań nowych agencji, prowadzi do wniosku, że ich pozycja wobec innych podmiotów realizujących zadania operacyjno-rozpoznawcze będzie miała w dwu obszarach cechy nadrzędności. Pierwszym jest obszar wymiany informacji, jej opracowania i dystrybucji na potrzeby rządu (odpowiedzialny szef AW). Drugi można określić poprzez ustawowe uprawnienia w zakresie ewidencji operacyjnej służb specjalnych, (który to obowiązek ustawa nałożyła na szefa ABW). Przyjęcie tego modelu będzie miało istotne konsekwencje

⁸⁴ Zob. także *Opcja 2001*, wyd. cyt., s. 77–78.

⁸⁵ Ustawa o ABW oraz AW, art. 40.

dla sfery cywilnego nadzoru nad niejawnymi działaniami różnych organów państwa – tworzy bowiem naturalne warunki jego usprawnienia wobec koncentracji funkcji koordynacyjnych – w zakresie sporządzania jednolitej informacji wywiadowczej w Agencji Wywiadu a w zakresie koordynacji działań operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez służby – w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Swoje zadania ABW realizuje w oparciu o rozbudowaną strukturę jednostek organizacyjnych, w skład których wchodzi te, usytuowane w centrali służby oraz terenowe. Statut Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wymienia następujące jednostki organizacyjne: Departament Kontrwywiadu, Departament Przeciwdziałania Korupcji, Teroryzmowi i Przestępczości Zorganizowanej, Departament Postępowań Karnych, Departament Zabezpieczenia Technicznego, Departament Ochrony Informacji Niejawnych, Departament Bezpieczeństwa Teleinformatycznego, Biuro Ewidencji i Archiwum, Biuro Prawne, Biuro Finansów, Biuro Kadr, Biuro Administracyjno-Gospodarcze, Gabinet Szefa, Inspektorat Nadzoru, Kontroli i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Zespół Audytu Wewnętrznego, Zespół Ochrony Zdrowia, Centralny Ośrodek Szkolenia ABW oraz Delegatury Agencji w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Radomiu, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu, Zielonej Górze. W skład wymienionych delegatur mogą wchodzić wydziały zamiejscowe⁸⁶.

3.3. Zadania Agencji Wywiadu

W konsekwencji reformy służb specjalnych z 2001 roku powołano **Agencję Wywiadu**, której zadania usytuowano w dwóch zasadniczych obszarach: rozpoznawania zagrożeń oraz uzyskiwania istotnych informacji w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz szeroko rozumianej ochrony przedstawicielstw dyplomatycznych RP w tym ich pracowników. Ważnym elementem usytuowania wywiadu w państwie jest wskazanie w ustawie, że wykonuje on zadania poza granicami RP.

⁸⁶ Zarządzenie nr 73 prezesa Rady Ministrów z dnia 26.06.2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (M.P. nr 26, poz. 432).

Szczegółowy katalog zadań określono następująco:

- uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej, jej gospodarki oraz potencjału ekonomicznego i obronnego;

- rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i nienaruszalność terytorialną RP;

- ochrona zagranicznych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych i innymi działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom RP;

- zapewnienie ochrony kryptograficznej łączności z placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz poczty kurierskiej;

- rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej;

- rozpoznawanie międzynarodowego handlu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenieniem tej broni oraz środków jej przenoszenia;

- rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych mających wpływ na bezpieczeństwo państwa oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń;

- prowadzenie wywiadu elektronicznego;

- podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych⁸⁷.

Charakterystyka zakresu wymienionych zadań wskazuje, że uwzględniono tu zarówno te, wynikające z potrzeby zapewnienia ochrony podstawowych interesów państwa w jego relacjach międzynarodowych, ale również z tzw. zagrożeń powszechnych. W tym drugim ujęciu lista zadań wywiadu jest odbiciem istotnych społecznie i politycznie zjawisk, charakteryzowanych jako zagrożenia o charakterze globalnym. Można właśnie w tym kontekście postrzegać choćby sytuację w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających

⁸⁷ Ustawa o ABW oraz AW, art. 6.

wpływ na bezpieczeństwo krajów NATO (np. Bałkany, Bliski Wschód, Północny Kaukaz).

Kolejnym problemem rozpoznawanym globalnie jest proliferacja i handel bronią oraz technologiami podwójnego przeznaczenia z krajami objętymi embargiem międzynarodowym lub znajdujących się na tzw. listach negatywnych. W ujęciu globalnym sytuują się także dotkliwie odczuwane przez społeczeństwa państw demokratycznych zagrożenia, związane z międzynarodowym terroryzmem i ekstremizmem oraz fundamentalizmem religijnym oraz będące pochodną aktywności międzynarodowych mafii i grup przestępczości zorganizowanej.

Zarysowany wyżej katalog zadań narodowego wywiadu pozwala na dwie istotne konstatacje: po pierwsze **obejmuje on szeroki zakres zadań tajnej służby ze szczególnym uwzględnieniem jej informacyjno-analitycznej roli w państwie**, po drugie **różnicuje zakres zadań wykonywanych na rzecz bezpieczeństwa narodowego w jego ujęciu wewnętrznym oraz zadania podejmowane w relacjach do potrzeb sojuszniczych**. Jest to w istocie nowe ujęcie zadań służby wywiadowczej, działającej w nowych warunkach – państwa demokratycznego, uczestnika sojuszu o dominującej pozycji w świecie, którego charakter w nowym tysiącleciu wyznaczają procesy globalizacji (oraz towarzyszące im napięcia polityczne i społeczne).

Nowa formuła realizacji funkcji informacyjnej wywiadu obejmuje również przekazywanie tej służbie przez organy administracji rządowej informacji istotnych dla zewnętrznego bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności, Agencji Wywiadu przekazywane są informacje dotyczące:

- zagrożeń zewnętrznych, godzących w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość oraz integralność terytorialną i nienaruszalność granic RP;

- zagrożeń międzynarodowych sojuszy, układów politycznych i woj-skowych, których stroną jest RP;

- międzynarodowego terroryzmu i ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej;

- międzynarodowego handlu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa RP oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;

– realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia oraz zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem broni masowej zagłady oraz środków jej przenoszenia;

– zagrożeń występujących w rejonach konfliktów i kryzysów międzynarodowych;

– zagrożeń realizacji celów polityki zagranicznej;

– zagrożeń interesów ekonomicznych RP⁸⁸.

Informacje w powyżej wskazanym zakresie, organy administracji rządowej przekazują szefowi Agencji Wywiadu niezwłocznie po ich uzyskaniu, a także w miarę możliwości w treści i formie, w jakiej je uzyskały⁸⁹. Zakres dystrybucji informacji przez szefa Agencji Wywiadu jest szeroki i obejmuje:

– prezydenta RP oraz prezesa Rady Ministrów – szczególnie w sytuacji, gdy informacje mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP;

– właściwym ministrom – jeśli informacje dotyczą spraw objętych ich zakresem działania;

– szefowi ABW oraz WSI – w zakresie ich właściwości⁹⁰.

Zakłada się, że wywiad – w zakresie podejmowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych – będzie działał wyłącznie poza granicami kraju a jego funkcjonariusze będą pozbawieni uprawnień procesowych. Prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych w kraju przez Agencję Wywiadu dopuszczono wyłącznie za pośrednictwem szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁹¹.

Statut Agencji Wywiadu określa, że w skład tej Agencji wchodzi następujące jednostki organizacyjne: Gabinet Szefa, Biuro Pełnomocnika Ochrony, Biuro Kadr i Szkolenia, Biuro Informacji i Analiz, Biuro Finansów, Biura „A”, „B”, „C”, „D”, „E” (których właściwości ze względu na specyfikę działań AW w statucie nie sprecyzowano) oraz Ośrodek Szkolenia Agencji Wywiadu⁹².

⁸⁸ Ustawa o ABW oraz AW, art. 41 ust. 1 zm. z dnia 25.11.2004 r. DzU nr 267, poz. 2647.

⁸⁹ Ustawa o ABW oraz AW, art. 41 ust. 2.

⁹⁰ Ustawa o ABW oraz AW, art. 18 oraz 41 ust. 3.

⁹¹ Ustawa o ABW oraz AW, art. 6 ust. 3.

⁹² Zarządzenie nr 74 prezesa Rady Ministrów z dnia 26.06.2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu (M.P. nr 26, poz. 433).

3.4. Zadania Wojskowych Służb Informacyjnych

Na tym tle warto rozpatrzeć rolę Wojskowych Służb Informacyjnych, która jest służbą specjalną i służbą ochrony państwa, właściwą w sprawach obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z ustawą, Wojskowe Służby Informacyjne:

- rozpoznają i przeciwdziałają oraz zwalczają zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne godzące w niepodległość państwa i niepodzielność jego terytorium, bezpieczeństwo i nienaruszalność jego granic oraz w obronność państwa i bezpieczeństwo sił zbrojnych,
- rozpoznają, zapobiegają i wykrywają, podlegające orzecznictwu sądów wojskowych, przestępstwa:
 - przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych,
 - szpiegostwa, terroryzmu, przestępstw określonych w części wojskowej Kodeksu karnego i innych przestępstw przeciwko obronności państwa albo popełnionych na szkodę państwa sojuszniczego,
 - przeciwko ochronie informacji niejawnych, dotyczących obronności państwa,
 - w dziedzinie badań naukowych i prac rozwojowych oraz produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym, realizowanych przez przedsiębiorców, szkoły wyższe i jednostki badawczo-rozwojowe nadzorowane przez ministra Obrony Narodowej, a także przez inne jednostki organizacyjne prowadzące badania naukowe lub prace rozwojowe albo wykonujące produkcję lub usługi na potrzeby obronności państwa lub sił zbrojnych,
 - nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, jak również środkami masowej zagłady, w obrocie krajowym i międzynarodowym,
- oraz współdziałają w tym zakresie z organami powołanymi do ścigania ich sprawców;
- realizują w granicach swojej właściwości, określonej w przepisach ustawy o ochronie informacji niejawnych, zadań służby ochrony państwa oraz zadań związanych z pełnieniem przez szefa WSI funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych, dotyczących spraw obronności państwa,
- uzyskują, gromadzą, przetwarzają, analizują i przekazują właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla

obronności państwa oraz zdolności bojowej i bezpieczeństwa sił zbrojnych,

- rozpoznają i analizują zagrożenia występujące w rejonach napięć, kryzysów i konfliktów międzynarodowych, mających wpływ na obronność państwa oraz podejmowanie działań mających na celu eliminację tych zagrożeń,

- zapewniają ochronę bezpieczeństwa jednostek wojskowych, a także żołnierzy wykonujących zadania służbowe oraz pełniących służbę poza granicami państwa,

- prowadzą wywiad i kontrwywiad radioelektroniczny oraz kryptoanalizę i kryptografię,

- realizują przedsięwzięcia wynikające z sojuszy i układów wojskowych, których stroną jest RP,

- uczestniczą w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia,

- współdziałają w organizowaniu polskich przedstawicielstw wojskowych za granicą oraz utrzymują kontakty z członkami wojskowego korpusu dyplomatycznego akredytowanymi w RP,

- podejmują inne działania określone w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych⁹³.

Zadania powyższe są realizowane przez WSI wyłącznie na rzecz lub w interesie sił zbrojnych, w związku z ich działalnością na terytorium RP i poza jej granicami. W czasie stanów nadzwyczajnych, w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji, oraz w czasie wojny, WSI wykonują także inne zadania wynikające z odrębnych przepisów.

⁹³ Ustawa z 9.07.2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, art. 3 (DzU 03.139.1326).

4. FUNKCJE SŁUŻB SPECJALNYCH W SYTUACJI KRYZYSOWEJ

Problematyka funkcjonowania służb specjalnych w sytuacjach kryzysowych nie doczekała się dotychczas opracowania zarówno w piśmiennictwie naukowym, jak i publicystyce. Do niedawna, miejsce służb wywiadu czy kontrwywiadu w państwie widoczne było raczej przez pryzmat ich „specjalnej” roli i odrębnego wobec innych organów bezpieczeństwa statusu, niż w relacjach współdziałania czy kooperacji. W tym sensie, służby specjalne dość długo nie były widocznym ogniwem systemu bezpieczeństwa państwa, co odnosi się głównie do ich prawnego usytuowania⁹⁴.

Obecnie, w warunkach nasilenia zagrożeń asymetrycznych, rola służb specjalnych wzrasta (głównie w zakresie funkcji informacyjnej), co sprzyja doskonaleniu mechanizmów zarządzania bezpieczeństwem państwa. W sposób niekwestionowany miejsce w tym systemie mają służby odpowiedzialne za rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom.

Funkcje służb specjalnych w sytuacjach kryzysowych należy zatem rozpatrywać w odniesieniu do współczesnego pojmowania kryzysów i ich źródeł a także mechanizmów reagowania pozostających w dyspozycji państwa.

4.1. Kryzys – pojęcia, klasyfikacje

Kryzys – w ujęciu ogólnym – definiuje się jako fazę funkcjonowania danego podmiotu (układu, organizmu, systemu), którego atrybutową cechą jest niestabilność funkcjonowania⁹⁵. Można również

⁹⁴ W Polsce tworzenie prawnych podstaw działania służb specjalnych datuje się od 1990 r. i następowało w warunkach wprowadzania demokratycznej formy rządów. Jednak w wielu demokracjach Zachodu prawne regulacje działalności wywiadu, czy kontrwywiadu wprowadzono dopiero po zakończeniu „Zimnej Wojny”. Dotyczy to np. Wielkiej Brytanii.

⁹⁵ Zaprezentowane ujęcie nawiązuje do obecnego w teorii organizacji ujęcia atrybutowego, wiążanego z takim podejściem do organizacji, gdzie wszystkie jej

określać mianem kryzysu przesilenie, moment przełomowy, rozstrzygnięcie, punkt zwrotny – a pojęcie to pojawia się we wszystkich dziedzinach życia człowieka i społeczeństw⁹⁶. Kryzys jest też takim stanem rozwoju sytuacji konfliktowej, kiedy zwaśnione strony nie mogą dojść do porozumienia, gdyż żadna z nich nie jest skłonna pójść na jakiegokolwiek ustępstwa albo poczynione ustępstwa nie satysfakcjonują drugiej strony. **Sytuacja konfliktowa** w tym ujęciu, to spłot zdarzeń, gdy przynajmniej jedna z dwóch stron narzuca własne cele drugiej stronie w sposób trudny, czy niemożliwy dla niej do zaakceptowania ze względu na oczywistą ich sprzeczność⁹⁷.

Kryzys może być także rozumiany, jako jedna z faz sytuacji kryzysowej i moment niestabilności, grożącej katastrofą lub prowadzącej do zmian w strukturze i funkcjach podmiotu kryzysu. Odróżnia się przy tym kryzys od **sytuacji kryzysowej**, która może być rozumiana, jako zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, wpływających na dany system, wywołujących zmianę prowadzącą do zachwiania równowagi a następnie jej przywrócenia wskutek podjętego przeciwdziałania⁹⁸. W innym ujęciu mówi się o **sytuacji kryzysowej**, jako o *splocie gwałtownych zdarzeń, powodujących wzrastający wpływ sił destabilizujących równowagę w społeczeństwie, braku w zaopatrzeniu i trudności w normalnym funkcjonowaniu ludności, wywołujący napięcia i niepewność oraz prowadzących do niekontrolowanego rozwoju wydarzeń z użyciem przemocy, w tym militarnej włącznie*⁹⁹.

części współdziałają i przyczyniają się do powodzenia całości. Obok takiego podejścia w teorii funkcjonują również: rzeczowe, gdzie organizację ujmuje się, jako wyodrębnioną całość, ukierunkowaną na osiągnięcie określonych celów oraz czynnościowe, w którym eksponuje się działalność organizacyjną w danych ramach.

⁹⁶ R. Kuriata, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie organizacjami w świetle wyzwań XXI wieku – Od teorii do praktyki*; t. 1, Wyższa Szkoła Kupiecka, Łódź 2004, s. 50.

⁹⁷ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, BUWIK, Warszawa 1996.

⁹⁸ Określenia przyjęte w AON w 1997 r. podczas seminarium na temat: *Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*; podają ze: W. Kitler, *Funkcje i organizacja administracji publicznej na rzecz realizacji misji i celów bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, Materiały z konferencji, MSWiA, Warszawa 2004, s. 68–69.

⁹⁹ R. Kuriata, *Wybrane problemy...*, wyd. cyt., s. 52.

Tak, czy inaczej, istotą kryzysu jest brak stabilności podmiotu, która powoduje zmianę jego funkcji (a nawet całkowite jej ustanie).

Klasyfikacja zjawisk kryzysowych (*według kryterium przedmiotowego*) obejmuje: (1) kryzys w ujęciu najogólniejszym – jako destabilizacja funkcji każdego układu, systemu; (2) kryzys społeczny – destabilizacja funkcji systemu społecznego; (3) kryzys polityczny – destabilizacja funkcji systemu politycznego; (4) kryzys polityczno-militarny – destabilizacja funkcji systemu politycznego ze względu na konflikt militarny w skali poniżej progu wojny¹⁰⁰.

Państwo, jako podstawowa forma organizacji społecznej, narażone jest na zjawiska kryzysowe. W oczywisty sposób reagowanie na te zjawiska jest powinnością państwa i mieści się w szeroko rozumianym obszarze zapewniania bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego. Współcześnie zabiegi te określa się mianem zarządzania kryzysowego, którego celem jest *tworzenie rozwiązań systemowych umożliwiających obronę i ochronę ludności, przy czym wymienione rozwiązania powinny być realizowane przez władze publiczne wszystkich szczebli organizacyjnych, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami*¹⁰¹.

Podejmowane w piśmiennictwie oceny funkcjonowania zarządzania kryzysowego w Polsce, sprowadzają się do stwierdzenia, że w zakresie podstaw prawnych *nie ma jednego dokumentu, który regulowałby kompleksowo problematykę zarządzania kryzysowego*¹⁰². Z tego względu system zarządzania kryzysowego w Polsce opiera się o współdziałanie cywilnych komórek reagowania kryzysowego z wojskowym systemem kierowania reagowaniem kryzysowym. Zakłada się, że zarządzanie kryzysowe powinno zostać uporządkowane w ponadresortowej strukturze, którą można by charakteryzować jako spójny system organizacyjny, oparty na jednolitych podstawach prawnych. Postulat ten zmierza do stworzenia systemu zarządzania kryzysowego, który powinien obejmować:

– nowoczesne rozwiązania prawne (przystające do stosowanych w państwach sojusznich);

¹⁰⁰ R. Wróblewski, *Państwo w kryzysie*, AON, Warszawa 2001.

¹⁰¹ R. Kuriata, *Wybrane problemy...*, wyd. cyt., s. 53.

¹⁰² Tamże, s. 57.

- wszystkie rodzaje zagrożeń – od naturalnych poprzez cywilizacyjne do polityczno-militarnych;
- wszystkie poziomy zarządzania – szczeble administracji publicznej, sektor prywatny oraz obywateli;
- cztery fazy zarządzania kryzysowego – zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę;
- współdziałanie cywilno-wojskowe na wszystkich poziomach administrowania;
- wykorzystanie wszystkich dostępnych sił i środków sektora publicznego i prywatnego;
- reagowanie na możliwie najniższym poziomie zarządzania, który jest w stanie poradzić sobie z zagrożeniem;
- wskazanie na każdym poziomie zarządzania instytucji koordynującej całość przedsięwzięć;
- zapewnienie finansowania przedmiotowej sfery z budżetu państwa;
- doposażenie sfery zarządzania kryzysowego w niezbędny sprzęt oraz systemy łączności¹⁰³.

4.2. Konflikt, kryzys, wojna – rozróżnienie pojęć, rola służb specjalnych

Współcześnie, pojmowanie wojny i pokoju oraz stanów przejściowych pomiędzy nimi nie poddaje się łatwo klasyfikacjom. Na pewno jednak pojęcia kryzysu, konfliktu oraz wojny nie są synonimiczne. Między zjawiskami, które te terminy oznaczają, występują ściśle związki przyczynowo-skutkowe. Można wykazać, że nie ma kryzysów bez konfliktów, konflikt nie musi przechodzić w fazę ostrego kryzysu (nie każdy konflikt powoduje kryzys), wojnę można traktować jako ekstremalną postać kryzysu społecznego, polityczno-militarnego (fazę przełomu), ale także wojnę można postrzegać, jako szczególną formę konfliktu zbrojnego (przy czym „konflikt zbrojny” jest pojęciem szerszym)¹⁰⁴.

Rolę służb specjalnych w sytuacjach kryzysowych należy postrzegać w relacji do roli, jaką przypisuje się im w warunkach pokoju oraz

¹⁰³ Tamże, s. 59–60.

¹⁰⁴ B. Balcerowicz, *Pokój i „nie-pokój”*, Bellona, Warszawa 2002.

wojny. Zróżnicowanie w tym zakresie obejmuje zwłaszcza sferę zadań, uprawnień, ale też ograniczeń działalności, wynikłych z konstytucyjnych gwarancji praw i swobód obywatelskich.

Jak wcześniej wykazano, w **warunkach pokoju** – służby specjalne pełnią rolę **informacyjną** (rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie im), **procesową** (rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i ściganie sprawców przestępstw przeciwko państwu), **ochronno-kontrolną** (ochrona informacji niejawnych) i w tym szerokim ujęciu, działania służb poddane są ograniczeniom konstytucyjnym, wynikającym z ochrony praw człowieka, zasady praworządności oraz cywilnej kontroli władzy ustawodawczej, nadzorowi władzy wykonawczej oraz kontroli niezawisłego sądu.

W **warunkach kryzysu** (rozumianego jako destabilizacja struktur państwa) – wzrasta znaczenie reagowania kryzysowego, to jest zintegrowanego systemu kierowania państwem w warunkach zagrożeń militarnych i pozamilitarnych. Rola służb jest w tym ujęciu związana z intensyfikacją pozyskiwania informacji o przyczynach destabilizacji, identyfikacją czynników zaburzających funkcjonowanie struktur państwa, aktywizacją współdziałania z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa. Zwiększa się znaczenie efektywności działań służb, „kosztem” ograniczeń związanych z ochroną obywatelskich praw i swobód.

W **warunkach wojny** służby specjalne działają w największym stopniu na rzecz sił zbrojnych własnego państwa (sojuszu). Struktury służb specjalnych zostają dostosowane do realizacji zadań sił zbrojnych bądź z nimi zintegrowane. Uprawnienia funkcjonariuszy i żołnierzy zwiększają się w tym sensie, że zakres wolności i praw obywatelskich może zostać ograniczony ustawą¹⁰⁵. Dobrze tę sytuację ilustruje zestawienie **roli wywiadu**, który zapewnia optymalizację zasobów i działań państwa w różnej skali w tym na arenie międzynarodowej. O ile w **czasie pokoju** wywiad oddziałuje przede wszystkim na sposób realizacji polityki zagranicznej (nie zaś na jej kierunki i założenia), to w **czasie wojny** wywiad pomaga skutecznie wykorzystać posiadane siły i środki, przyczynia się do zmiany sposobu planowania i prowadzenia działań¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Zob. Rozdział XI Konstytucji RP.

¹⁰⁶ M. Herman, *Potęga wywiadu*, Bellona, Warszawa 2002.

W ujęciu prawnym, a zatem odnosząc się wprost do przepisów powszechnie obowiązującego prawa, rolę służb specjalnych ujęto w Rozporządzeniu Rady Ministrów **w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym**¹⁰⁷. Celem przygotowania systemu kierowania jest zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego, w tym: monitorowania źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń, zapobiegania powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami, zapobiegania skutkom zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, a także ich usuwania oraz kierowania obroną państwa¹⁰⁸.

Samo **przygotowanie systemu kierowania** obejmuje planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć, zapewniających organom wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny¹⁰⁹. W szczególności przedsięwzięcia te obejmują: przygotowanie organów i obsługujących ich urzędów do funkcjonowania w systemie kierowania, wykonywanie planów operacyjnych i programów obronnych, przygotowanie infrastruktury umożliwiającej funkcjonowanie systemu kierowania.

Zadania dla służb specjalnych w obszarze przygotowania systemu kierowania nałożono w szczególności na szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Uczestniczy on w realizacji zadań ministra właściwego do spraw łączności wraz z ministrami: obrony narodowej, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, m.in. w przygotowaniu koncepcji organizacji systemu łączności w tym współdziałania z systemami łączności państw sojusznicznych oraz przygotowaniu wymagań techniczno-eksploatacyjnych dla urządzeń łączności wykorzystywanych na potrzeby systemu kierowania, a także standardów wyposażenia stanowisk kierowania w urządzenia łączności oraz nadzorowaniu

¹⁰⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, DzU z 2004 r., nr 98, poz. 978 (Rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy o powszechnym obowiązku obrony).

¹⁰⁸ Tamże, § 3.

¹⁰⁹ Tamże, § 4.

ich wdrażania¹¹⁰. Samodzielnie, szef ABW w ramach przygotowania systemu kierowania, zapewnia ochronę kontrwywiadowczą oraz rozpoznanie radioelektroniczne rejonów i obiektów stanowisk kierowania prezydenta RP, prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, centralnych organów administracji rządowej oraz wojewodów, a także zapewnia bezpieczeństwo systemów i sieci teleinformatycznych niezbędnych do wytwarzania, przechowywania i przekazywania informacji niejawnych¹¹¹.

Służby specjalne wykonują również inne zadania w przygotowaniach obronnych. Odwołując się do przepisów powszechnie obowiązującego prawa, można wykazać zadania służb w **planowaniu obronnym**. Termin ten, zgodnie z obowiązującymi przepisami, obejmuje ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne. **Planowanie operacyjne** oznacza ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania. Z kolei, **programowanie obronne** polega na ustalaniu zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na sześcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania sił zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel¹¹².

W ramach planowania operacyjnego sporządza się **Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej**. Odpowiedzialnym za

¹¹⁰ Tamże, § 21.

¹¹¹ Tamże, § 24.

¹¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15.06.2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego DzU nr 152, poz. 1599.

to zadanie jest minister obrony narodowej w uzgodnieniu z ministrami kierującymi działami administracji rządowej, szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz szefami służb specjalnych podległych prezesowi Rady Ministrów a zatem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu¹¹³.

Powyższe zadania służb specjalnych w zakresie przygotowań obronnych związane są z koniecznością utrzymywania i stałego doskonalenia struktur organizacyjnych państwa, odpowiedzialnych za tę sferę, z uwzględnieniem kryteriów efektywności czy celowości, ale także bezpieczeństwa wewnętrznego, przy czym ten ostatni czynnik można w gruncie rzeczy utożsamiać z ochroną procesów informacyjnych. Szczególnie odnosi się to do zapewnienia bezpieczeństwa procesom decyzyjnym (kierowania) w sferze obronności. Czynnik informacyjny może być charakteryzowany w tym ujęciu, jako kluczowy dla kierowania bezpieczeństwem państwa we współczesnych warunkach, a zatem mający pierwszorzędne znaczenie w przygotowaniach obronnych.

4.3. Specyfika wojskowych służb specjalnych

Analiza służb specjalnych w sytuacji kryzysowej nie może pominąć roli służb wojskowych. W warunkach polskich są one wyodrębnioną formacją, wchodzącą w skład Sił Zbrojnych RP. Na całym świecie tego typu służby charakteryzuje pewna odrębność i specyfika.

Na plan pierwszy wysuwa się tu **rola (funkcja) informacyjna**, odnoszona do wszystkich służb omawianego typu, ale może być charakteryzowana ze względu na „specyfikę” służb specjalnych, a zatem wymogi współczesnego pola walki oraz prawnie uregulowany zakres działania i uprawnień żołnierzy¹¹⁴. Według współczesnych teoretyków wojskowych obecny model walki zbrojnej obejmuje trzy czynniki: rażenie (ogień), manewr (ruch), i **informację**, którą to postrzega się jako kluczowy czynnik pola walki¹¹⁵. Informacja lub jej brak jest zatem czynnikiem decydującym o sukcesie lub porażce w walce zbrojnej

¹¹³ Tamże, § 5 ust. 1 pkt 7.

¹¹⁴ Zob. Ustawa z 9.07.2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, art. 3 (DzU nr 139, poz. 1326).

¹¹⁵ S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993.

a starcie dwóch stron jest obecnie walką o informację¹¹⁶. W tym ujęciu mówi się o **walce informacyjnej** – tj. kooperacji negatywnej wzajemnej, przynajmniej dwóch podmiotów, która jest realizowana w sferach: **rozpoznania** (zdobywania informacji), zakłócania informacyjnego i obrony informacyjnej¹¹⁷.

Dalej, przyjmuje się, że w **szeroko rozumianym rozpoznaniu** mieści się **wywiad i kontrwywiad**. Ścisłej rzecz ujmując: źródła rozpoznawcze dzieli się na: obrazowe (zdjęcia lotnicze, satelitarne, przekazy telewizyjne), sygnałowe (rozpoznawcze systemy elektroniczne, akustyczne, optyczne, elektrooptyczne) oraz osobowe (wywiad, kontrwywiad, patrole rozpoznawcze)¹¹⁸.

Na tym tle **rola kontrwywiadu wojskowego** określana jest mianem **ochrony kontrwywiadowczej** (pojęcie stosowane również w relacji do zadań kontrwywiadu cywilnego), mającej na celu śledzenie akcji wywiadowczych przeciwnika i przeciwdziałanie im, poprzez uniemożliwienie służbom wywiadowczym strony przeciwnej rozpoznanie obiektów mających jakiegokolwiek znaczenie dla przyszłej wojny, zapewnienie bezpieczeństwa własnym wojskom, przeciwdziałanie wrogiej propagandzie i sabotażowi¹¹⁹.

Aktualnie, rolę wojskowych służb specjalnych można prześledzić na przykładzie operacji „Iracka Wolność”. Jak się podkreśla, *celem działalności rozpoznawczej, wywiadowczej i kontrwywiadowczej było wsparcie zabiegów politycznych na rzecz realizacji celów operacji oraz zabezpieczenie informacyjne procesu decyzyjnego w zakresie jej planowania i prowadzenia*¹²⁰. Takie określenie celu działania wojskowych służb specjalnych wyrażnie sytuuje służby jako instrument wparcia polityki i będącej jej narzędziem operacji militarnej. Na omawianym przykładzie można wykazać również elementy metodyki pracy wywiadu – w celu zapewnienia efektywności wsparcia wywiadowczego i rozpoznawczego oraz zminimalizowania błędów w ocenie

¹¹⁶ J. Janczak, *Zakłócanie informacyjne*, AON, Warszawa 2001.

¹¹⁷ L. Ciburowski, *Walka informacyjna*, ECE, Toruń 1999.

¹¹⁸ R. Kwečka, *Informacja w walce zbrojnej*, AON, Warszawa 2001.

¹¹⁹ J. Janczak, *Obrona informacyjna w działaniach obronnych związku operacyjnego*, [w:] „Zeszyty Naukowe AON” 2002, nr 3–4.

¹²⁰ M. Dukaczewski, *Informacyjne zabezpieczenie operacji „Iracka Wolność”*, [w:] *Operacja „Iracka Wolność”*, Materiały z konferencji naukowej, AON, Warszawa 2003, s. 44.

sytuacji polityczno-militarnej w rejonie operacji, w opracowaniu danych rozpoznawczych były wykorzystywane informacje pochodzące z wywiadu osobowego (HUMINT), obrazowego (IMINT) oraz sygnałowego (SIGINT). Wielość źródeł pozwalała na weryfikację informacji, a tym samym na zwiększenie stopnia wiarygodności danych rozpoznawczych¹²¹. Na tle działań wywiadu warto wskazać na doświadczenia kontrwywiadu, zdobyte podczas operacji. Podkreślono tu m.in., że:

– *prowadzenie tego typu działań militarnych wymaga bieżącego dostosowania kontrwywiadu wojskowego do zmieniającej się w szybkim tempie sytuacji;*

– *ze względu na wielonarodowy charakter sił interwencyjnych konieczna jest ścisła koordynacja działań kontrwywiadu wojskowego w ramach sił koalicyjnych;*

– *pewnym novum jest pojawienie się – obok klasycznych dla działań zbrojnych zagrożeń – działań terrorystycznych;*

– *uczestnictwo kontrwywiadu wojskowego w tego rodzaju operacjach wymaga podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych, prowadzonych wśród mieszkańców na zajętych terenie, udziału w przesłuchaniu jeńców, w tym prowadzenia pracy operacyjno-rozpoznawczej, a także przeprowadzenia analiz i dokonywania ocen przejętych w toku działań wojennych materiałów, dokumentów i urządzeń¹²².*

Wnioski, jakie wyciągane są na podstawie doświadczeń zdobytych w omawianej operacji, pozwalają wykazać słabe punkty w działalności służb specjalnych. Podkreśla się, że mimo zastosowania nowoczesnej techniki nie uniknięto trudności z wymianą informacji, co jest następstwem różnorodności rozwiązań w systemie obiegu informacji, jak również zbyt zhierarchizowanego i rozbudowanego systemu rozdziału danych, co powodowało opóźnienia w dostępie do informacji wywiadowczych¹²³. Zarejestrowano również inne bariery efektywności działań:

a) brak kompatybilności oprogramowania wspierającego cykl rozpoznawczy,

b) brak organicznych komórek gromadzenia danych wywiadowczych z rozpoznania powietrznego na szczeblu związku taktycznego i oddziału,

¹²¹ Tamże, s. 46.

¹²² Tamże, s. 53–54.

¹²³ Tamże, s. 55.

c) przypadki nieprzestrzegania zasad rozdziału informacji według potrzeb wynikających z realizowanych zadań,

d) zbyt biurokratyzowany tryb pozyskiwania informacji, który czynił system niewydolny w sytuacji dużej dynamiki działań¹²⁴.

Powyższe czynniki nie zmieniają ostatecznej pozytywnej oceny działań wojskowych służb specjalnych w Iraku¹²⁵. Istotne znaczenie dla doświadczeń służb oraz postrzegania perspektyw ich rozwoju jest stwierdzony w omawianych warunkach wzrost znaczenia wywiadu osobowego, a zatem czynnika ludzkiego w zakresie wywiadu i kontrwywiadu. Generalnym wnioskiem jest również potwierdzenie wzrostu znaczenia operacji informacyjnych w działaniach militarnych.

4.4. Wiedza o zagrożeniach jako atrybut służb specjalnych

W warunkach globalizacji oraz rewolucji informacyjnej – rola służb specjalnych może być rozpatrywana w kategoriach uczestnictwa w „społecznym systemie wiedzy”¹²⁶. Zwiększająca się dostępność informacji ze źródeł jawnych (w społeczeństwach otwartych – demokratycznych), informatyzacja i zmiany w zakresie przepływu informacji, otworzyły nowe pola dla organizowania działań wywiadu i kontrwywiadu. Zmiany (w tym w sferze ekonomii i struktury społecznej) następujące w warunkach ścierania się interesów grupowych, wywoływały napięcia i konflikty, rodząc w konsekwencji obszary kryzysogenne (dotyczy to napięć między państwami – obszarami – bogatymi i biednymi, „zderzenia cywilizacji”, konflikty religijne i etniczne itp.). Zmienia się rola i znaczenie państwa narodowego. Jest to tło nowego ujęcia roli służb specjalnych, których to dysponentem jest właśnie państwo.

¹²⁴ Tamże, s. 56.

¹²⁵ Przy zauważeniu ocen krytycznych, dotyczących wywiadowczego wsparcia operacji, których istotą jest wskazanie, że *nie osiągnięto celu jakim zgodnie ze sztuką operacyjną jest zasada, że wywiad (rozpoznanie) decyduje o manewrze wojsk*. Zob. Z. Bilewicz, *Doświadczenia wywiadowcze*, [w:] *Operacja „Iracka Wolność”*, Materiały z konferencji naukowej, AON, Warszawa 2003, s. 142.

¹²⁶ Szerzej ten wątek: A. i H. Toffler, *Wojna i antywojna*, Muza, Warszawa 1997.

Można tu sformułować **problem identyfikacji zagrożeń**, jako podstawowej zmiennej, warunkującej rolę służb specjalnych w sytuacjach kryzysowych. Wskazuje się tu:

- wzrost czynnika współzależności państw,
- zmianę roli państwa narodowego jako organizatora instytucji bezpieczeństwa,
- weryfikację skuteczności służb specjalnych w warunkach społecznie odczuwanych zagrożeń,
- ponadnarodowe i ponadpaństwowe źródła zagrożeń,
- zmiany form i metod walki zbrojnej,
- wzrost znaczenia przemocy jako zagrożenia odczuwanego przez obywateli państw demokratycznych¹²⁷.

Pojawia się tu kolejny **problem dostosowania organizacji służb specjalnych do nowych wyzwań**. Organizacja taka winna bowiem komunikować się z otoczeniem, aby w większym stopniu korzystać z zewnętrznych zasobów wiedzy (kapitał intelektualny, bazy danych, zasoby informacyjne, eksperci) pozostających poza formalnymi strukturami służb, a działający w szeroko rozumianej sferze bezpieczeństwa¹²⁸.

4.5. Służby specjalne wobec zjawisk kryzysowych w państwie

Służby specjalne, jako instrument bezpieczeństwa, mogą być użyte w reakcji na zagrożenia, ściślej w celu ich identyfikacji, przygotowania koncepcji przeciwdziałania, a także samego przeciwdziałania (zwalczania). Współcześnie formułuje się szereg postulatów pod adresem służb specjalnych w warunkach tzw. **zagrożeń asymetrycznych**. Są one traktowane, jako jedno z najpoważniejszych niebezpieczeństw, przed którymi stoją demokracje konstytucyjne. Zmniejszeniu znaczenia zagrożeniem wybuchy wojny powszechnej, powiązanej z użyciem broni nuklearnej, towarzyszy powstawanie szeregu napięć w relacjach etnicznych, religijnych, narodowościowych, ekonomicznego układu sił (interesów ekonomicznych państw oraz ponadnarodowych

¹²⁷ S. Zalewski, *Ewolucja modelu polskich służb specjalnych 1990–2002*, AON, Warszawa 2002.

¹²⁸ Szerzej te problemy, zob. S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, AON, Warszawa 2002, rozdział VII.

korporacji). „Nierówny status” i potencjał uczestników gry interesów skłania do użycia niekonwencjonalnych środków osłabienia i destabilizacji przeciwnika. Jest to groźne w warunkach, gdy stroną są z jednej strony otwarte społeczeństwa, kierujące się demokratycznymi zasadami rządzenia, z drugiej zaś totalitarne reżimy, ugrupowania religijne, korporacje, wsparte nowoczesną technologią.

Zadeklarowana przez grupę państw po 11 września 2001 roku wojna z terroryzmem przyczyniła się do zwiększenia znaczenia służb specjalnych. W wielu państwach w obliczu aktów terroru notuje się wzrost społecznego przyzwolenia na nowe, bardziej restrykcyjne metody działań stosowane przez te służby.

W upowszechnianych publicznie ocenach służb specjalnych, **fundamentalne znaczenie w procesie zwalczania zagrożeń asymetrycznych i niekonwencjonalnych** w nadchodzącym czasie ma **efektywna i spójna współpraca pomiędzy wszelkimi instytucjami zajmującymi się zwalczaniem tego zjawiska**. Tak na szczeblu narodowym, pomiędzy różnorodnymi służbami, jak i na poziomie międzynarodowym, wymiana doświadczeń i najdrobniejszych sygnałów połączona z wiedzą pozostałych jednostek, może przynieść efekt w postaci powstrzymania nieprzewidzianego ataku. Dzięki szeroko rozumianemu rozpoznaniu i współpracy z pozoru mało istotna informacja, o pojawieniu się dziwnie zachowujących się obcych, może być początkiem pracy operacyjnej i zatrzymania ukrywających się terrorystów lub wykrycia kanału przerzutu broni czy źródła finansowania grup ekstremistycznych. Problem w tym, aby taka informacja trafiła do banku danych, gdzie zostanie szybko przeanalizowana i sprawdzona¹²⁹.

Opisana wyżej konieczność otwartości i współdziałania stawia nowe wyzwanie dla służb specjalnych i zmusza do dokonania zmian w sposobie pracy. Tradycyjnie służby specjalne przyzwyczajone są do gromadzenia, analizowania i przetwarzania we własnym zakresie tajnych danych. Dzisiejsze realia wymagają jednak dzielenia się sygnałami i posiadanymi informacjami nie tylko z partnerskimi służbami, przy zachowaniu tajności, ale również z organizacjami cywilnymi, administracją i mediami. Strategie utrzymania bezpieczeństwa naro-

¹²⁹ Zob. Niekonwencjonalne i asymetryczne zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego oraz ich aspekt regionalny, materiały z konferencji zorganizowanej przez ABW; <http://www.abw.gov.pl>

dowego w XXI wieku charakteryzują zatem dwie fundamentalne zmiany. Po pierwsze, równorzędne traktowanie tradycyjnych i asymetrycznych zagrożeń, po drugie, traktowanie problemów bezpieczeństwa całościowo, z punktu widzenia dyplomacji, ekonomii, perspektyw kulturowych, psychologicznych i militarnych jednocześnie¹³⁰.

Poza opisaną wyżej sferą obiektywnych zagrożeń i wyzwań, charakteryzowanych jako sytuacja kryzysowa, godzi się pamiętać, że **służby specjalne** (ich działania) **mogą być same źródłem kryzysu w państwie**. Dochodzi do tego w sytuacji nadużycia uprawnień przez dysponenta służb (polecenie służbom ingerowania w demokratyczne procedury w celu osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych), poza-prawnego wpływu na proces decyzyjny kierownictwa państwa, zaburzenia roli i funkcji informacyjnej służb¹³¹. Tego rodzaju zjawiska, okresowo ujawniane w warunkach wielu demokracji konstytucyjnych, winny być marginalizowane poprzez istnienie skutecznych mechanizmów cywilnej kontroli służb specjalnych.

¹³⁰ Tamże, zob. też P. Gawliczek i J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, AON, Warszawa 2003.

¹³¹ Problem udokumentowany przez wielu autorów – by wspomnieć „sztan-darową” aferę Watergate w USA; na gruncie polskim przykłady zebrano m.in. w rozprawie: S. Zalewski, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 1998.

5. PROBLEM KOORDYNACJI DZIAŁAŃ SŁUŻB SPECJALNYCH Z INNYMI SŁUŻBAMI W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

W podejściu systemowym do bezpieczeństwa państwa, eksponuje się często aspekt instytucjonalny. Gdy spojrzymy na system bezpieczeństwa państwa, jako na zbiór organów i instytucji, których działalność ukierunkowana jest na ochronę bezpieczeństwa w różnych jego aspektach, widzimy układ organizacyjny wielopodmiotowy, zróżnicowany pod względem prawnego statusu, uprawnień, funkcji, podporządkowania, tradycji i specyfiki. Obecnie, coraz częściej podkreśla się, że instytucje bezpieczeństwa, aby były skuteczne muszą być wyspecjalizowane w realizacji swoich zadań.

Obok wojska, policji, wywiadu, kontrwywiadu, służb celnych, skarbowych, ochrony granic czy rządu, pojawia się szereg nowych instytucji i służb odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji, narkotyków, nielegalnej migracji, terroryzmu – bądź poszerza się zakres zadań istniejących organów, głównie policyjnych. To poszerzanie zakresu zadań w sferze zapewniania bezpieczeństwa państwa towarzyszy coraz szerszemu pojmowaniu bezpieczeństwa. Jest ono odnoszone zarówno do państwa i jego interesów – a zatem do sfery militarnej, porządku konstytucyjnego, do ochrony obywateli – porządku publicznego, ale także w sferach trudno identyfikowanych z państwem jako podstawową formą organizacji społeczeństwa – wskazuje się tu na bezpieczeństwo ekologiczne, kulturowe (etniczne, cywilizacyjne, psychospołeczne itp.).

Na tym tle miejsce i rola służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa zmienia się i ewoluuje w kierunku zwiększenia ich udziału w realizacji przedsięwzięć wspólnych (wielu organów) ukierunkowanych na zwiększenie bezpieczeństwa.

5.1. Uwarunkowania koordynacji

Gdy sformułować problem, w jaki sposób procesy wzrastające współzależności wpływają na kierowanie bezpieczeństwem państwa, to nasuwa się kilka istotnych spostrzeżeń:

- **rola państwa narodowego obecnie zmienia się w sposób zasadniczy** – zwiększa obiektywnie proces uzależnienia polityki rządu od uwarunkowań zewnętrznych, często pozostających poza sferą bezpośredniego wpływu (ten proces określa się mianem przenoszenia części uprawnień decyzyjnych na szczebel ponadnarodowy);

- **zwiększa się udział państwa w ponadnarodowych strukturach bezpieczeństwa**, których celem jest przeciwdziałanie różnego typu zagrożeniom – jeśli bowiem rozpatrujemy zjawisko globalizacji, jako otwarcie nowych możliwości w sferze społecznej czy ekonomicznej, to nie trudno mówić o globalizacji w odniesieniu do świata przestępczego czy terroryzmu;

- **zwiększa się rola czynnika społecznego w identyfikowaniu zagrożeń**, co w największym stopniu zdaje się wynikać ze wzrostu roli informacji i wiedzy, w tym tej, która nadaje impuls działaniom organów państwa, inaczej mówiąc, pozwala na określanie priorytetów działania dla służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo – poprzez wskazanie, co jest groźne.

W tym ogólnie zarysowanym kompleksie uwarunkowań bezpieczeństwa państwa, problem kierowania organami i instytucjami bezpieczeństwa, jawi się jako sfera istotnych wyzwań. Bez wątpienia jednak, na tym etapie, da się sformułować tezę, że problem koordynacji działań organów i służb w systemie bezpieczeństwa państwa, ma znaczenie priorytetowe. I to jego znaczenie, wynika właśnie z poszerzania zakresu zadań, ale też specjalizacji poszczególnych służb, mnożenia ich liczby i widocznego (nie tylko w warunkach polskich) zapotrzebowania na bardziej efektywne przeciwdziałanie identyfikowanym społecznie patologiom.

5.2. Istota funkcji koordynacyjnej w systemie bezpieczeństwa państwa

O koordynacji, na gruncie teorii organizacji, można mówić, jako o uzgodnieniu wzajemnego działania różnych czynników, składających się na zorganizowane współdziałanie¹³². Może być ona także utożsamiana z integracją szczebla kierowniczego, na który składają się osoby posiadające tzw. gestię decyzyjną. Koordynacja może być rozumiana, jako procedury wymiany informacji. W sensie organizacyjnym koordynacja jest funkcją kierowania, mającą charakter ciągły acz nie cykliczny, jak: planowanie, organizowanie i kontrolowanie. Oznacza to zatem, że występuje na wszystkich etapach kierowania.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na mechanizmy koordynacji oraz ich związek z zależnością zadań realizowanych przez podmioty koordynowane. Przy niskiej zależności zadań koordynacja następuje na poziomie planów i harmonogramów działania. Wraz ze zwiększeniem współdziałania, dochodzi poziom regulaminów i procedur, które w warunkach państwa prawnego oparte są o normy prawa powszechnie obowiązującego. Najwyższym poziomem koordynacji jest wzajemne dostosowanie się¹³³.

Koordynacja jest formą uzgodnienia współdziałania różnych podmiotów (elementów systemu). Jest w tym ujęciu procesem wzmacniającym potencjał bezpieczeństwa państwa. W relacji do krajowego systemu bezpieczeństwa, funkcja koordynacji realizowana jest przez organy rządowe. Potrzeba koordynacji w sferze bezpieczeństwa państwa jest podyktowana wymogiem zwiększenia efektywności działania. Instytucje bezpieczeństwa – w obliczu różnorodnych zagrożeń – muszą współdziałać zarówno w relacjach krajowych, jak też międzynarodowych. Podstawową tego konsekwencją jest zróżnicowanie form koordynacji oraz jej poziomów. Skalę problemu można zilustrować poprzez wskazanie choćby tylko jednego zakresu podmiotowego koordynacji działań służb specjalnych z innymi służbami w systemie bezpieczeństwa państwa (schemat 5). Ograniczając kryterium wyboru służb (podmiotów) do tych, które z mocy ustaw posiadają uprawnienia do prowadzenia działań operacyjno-rozpoznawczych, otrzymujemy układ

¹³² Zob. M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 2002, s. 155–157.

¹³³ Tamże.

wielopodmiotowy, zróżnicowany pod względem funkcji, zadań i podporządkowania. Podobnych zabiegów (określenia skali i poziomu koordynacji) można dokonać więcej – np. z uwzględnieniem takich kryteriów jak: ustawowe zadania (ukierunkowanie danej służby), zakres uprawnień funkcjonariuszy, żołnierzy czy pracowników, zakres wymiany informacji w ramach współdziałania regulowanego przepisami prawa itd.

Koordynacja instytucji, działających w sferze bezpieczeństwa państwa, napotyka często poważne bariery efektywności. Ich istotą jest nałożenie, w systemie administracji państwa o strukturach i zależnościach liniowych, elementów organicznych, sztabowych. Mogą one wpływać w kierunku zaburzenia przepływu informacji oraz sprzyjać deregulacji zależności, właściwych strukturom biurokratycznym. Można tu zatem mówić o współwystępowaniu funkcji nadzoru i koordynacji. Napięcia pomiędzy nimi można ujmować, jako konsekwencję odmiennego usytuowania w procesie kierowania. Wpływ podmiotu nadzorującego na nadzorowany i odpowiedzialność za działania w tej relacji, mają charakter bezpośredni i obejmują wszystkie sfery aktywności. Rola koordynatora natomiast materializuje się w największym stopniu w sferze informacyjnej, ściślej wymiany informacji, co może sprzyjać zwiększeniu efektywności działań. Jednak w systemie organów państwa odpowiedzialność – w sensie podmiotowym – ponosi nadzór.

5.3. Ponadnarodowy wymiar koordynacji

Owemu zróżnicowaniu funkcji i zależności w systemie bezpieczeństwa państwa, towarzyszy występowanie, obok krajowych ośrodków koordynacji i nadzoru działań organów państwa, także ośrodków ponadnarodowych. Tak, jak w aspekcie ponadnarodowym identyfikowane są obecnie zagrożenia, tak przeciwdziałanie im, musi odpowiadać ich skali i charakterowi. Ten czynnik pozwala identyfikować, obok krajowych ośrodków koordynacji działań organów państwa, także ośrodki ponadnarodowe. Mają one charakter zarówno polityczny, jak i wykonawczy. Są powoływane przez sojusze wojskowe (np. struktury polityczne i wojskowe NATO), jak również występują w strukturach europejskich (by wskazać zapoczątkowany w Rzymie w 1975 roku,

podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości krajów członkowskich ówczesnych Wspólnot Europejskich – mechanizm grup roboczych *Trevi*. W sensie informacyjnym, przykładem tworzenia ośrodka koordynacji działań w Unii Europejskiej jest mechanizm *Schengen*, a szczególnie, działający już od pewnego czasu w jego ramach, system informacyjny – *SIS 1* i wdrażany *SIS 2* – którego przeznaczenie wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa dla realizacji jednej z podstawowych unijnych swobód – swobody przemieszczania się ludzi). W zakresie rozpoznawania i zwalczania terroryzmu polska Policja współpracuje m.in. z Grupą Roboczą ds. Terroryzmu III Filaru UE, Europejską Policyjną Roboczą Grupą ds. Zwalczania Terroryzmu.

Występowanie na różnych poziomach ośrodków koordynacji działań, podejmowanych przez państwa w zakresie bezpieczeństwa, wymaga zatem zbudowania właściwych wzajemnych relacji i kompetencji.

Pojawia się zatem problem oparcia funkcji koordynacyjnych na zidentyfikowanych i akceptowanych przez uczestników podstawach – dotyczy to norm, regulujących zakres i tryb koordynacji, uzgodnienia celów. O skali wyzwań w tym zakresie niech świadczą krajowe doświadczenia ostatnich lat, choćby na przykładzie budowania sfery cywilnego nadzoru nad służbami specjalnymi i koordynacji ich działań z innymi podmiotami w sferze bezpieczeństwa państwa.

5.4. Koordynacja jako proces informacyjny

Kształtowanie funkcji koordynacyjnych jest zatem zarówno procesem prawnym, jak i (może nawet w większym stopniu) procesem informacyjnym, a przynajmniej daje się tak charakteryzować. Zmiany w sferze organizacji instytucji bezpieczeństwa można widzieć zarówno, jako skutek koniecznego ich dostosowania do skali i charakteru zagrożeń, ale też, jako następstwo rewolucji informacyjnej. W literaturze przedmiotu już wiele lat temu scharakteryzowano nowy typ organizacji postindustrialnej¹³⁴. To właśnie w kategoriach „rewolucji

¹³⁴ W 1973 roku ukazała się książka Daniela Bella, *The Coming of Post-Industrial Society*, New York, 1973; zob. także John Naisbitt, *Megatrends: Ten new directions transforming our lives*, New York, 1984.

komputerowej” tłumaczy się rezygnację z hierarchii na rzecz powiązań komunikacyjnych, po czym nastąpić ma przejście od organizacji o strukturze pionowej do organizacji o strukturze poziomej¹³⁵. To podejście może wyjaśniać powstawanie nowych form organizacyjnych w sferze bezpieczeństwa państwa, wyrażających się wzrostem znaczenia funkcji koordynacji, zmianami roli nadzoru oraz możliwymi napięciami pomiędzy tymi sferami.

Na te zależności i napięcia nakładają się inne, związane z organizacją i kierowaniem instytucjami bezpieczeństwa. Według ustaleń teorii organizacji, na obecnym etapie rozwoju struktur organizacyjnych mamy do czynienia z rosnącym udziałem budowania struktur organizacyjnych o charakterze sieci, właściwych epoce postindustrialnej. Zastępują one w wielu dziedzinach klasyczne struktury organizacyjne, z właściwym im systemem zależności liniowych. Struktury sieciowe są bardziej wydolne w zakresie współdziałania (komunikacji) z otoczeniem społecznym, jednak ich wykorzystanie w budowaniu struktur bezpieczeństwa państwa jest ograniczone. Można to tłumaczyć, jako prostą konsekwencję oparcia działania instytucji bezpieczeństwa o normy prawa, które w dużej mierze ustalają hierarchię zależności w organizacji. Struktura klasyczna (liniowa) umożliwia też kontrolę działań poprzez ustalanie zakresów odpowiedzialności.

Można tu sformułować problem, na ile możliwe jest absorbowanie struktur sieciowych do organizowania instytucji bezpieczeństwa. Dobrą ilustracją, umożliwiającą odpowiedź na to pytanie jest pogląd F. Fukuyamy. Wskazuje on, że *sieć jest współczesną, instytucjonalną wersją organizacji spontanicznej. Niektórzy wizjonerzy twierdzą, że znajdujemy się w przededniu ważnego przejścia od autorytarnej hierarchii do sieci i innych radykalnie demokratycznych struktur władzy (...). Można twierdzić, że sieci zyskają na znaczeniu w technologicznym świecie przyszłości, a jednak zgodzić się, że istnieją przynajmniej trzy powody, dla których hierarchia pozostanie w przewidywalnej przyszłości niezbędną częścią organizacji. Po pierwsze, nie możemy ani założyć ani zaistnienia sieci, ani też pojawienia się kapitału społecznego niezbędnego dla ich funkcjonowania, a tam, gdzie nie powstaną sieci, jedynie możliwą formą organizacji stanie się hierarchia. Po drugie, hierarchia bywa funkcjonalnie niezbędną do realizacji ce-*

¹³⁵ M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, wyd. cyt., s. 40.

łów instytucji. Po trzecie, ludzie z istoty lubią organizować się hierarchicznie¹³⁶.

Spostrzeżenia F. Fukuyamy pozwalają na sformułowanie tezy o względnej trwałości hierarchicznych struktur organizacyjnych instytucji bezpieczeństwa, przy zauważeniu występowania elementów modyfikujących. Te ostatnie są konsekwencją dążenia do efektywnego przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom, w tym szczególnie określanym, jako asymetryczne. Warto tu podkreślić, że zagrożenia asymetryczne dotyczą sfer militarnej i pozamilitarnej. Obejmują myślenie, organizowanie i działanie odmienne od przeciwnika, w tym wykorzystanie wszelkiego rodzaju różnic w szeroko pojmowanych potencjałach stron¹³⁷. Przy ocenie zdolności współczesnych państw do przeciwdziałania zagrożeniom asymetrycznym, zauważa się, że *podczas gdy zachodnia sztuka prowadzenia wojen opiera się na myśleniu systemowym i ukierunkowana jest na środki ciężkości przeciwnika, to takie myślenie nie występuje raczej po stronie terrorystów czy innych uczestników konfliktu asymetrycznego. Nowoczesne organizacje terrorystyczne, czy też kryminalne wykorzystują wrażliwość zachodnich struktur społecznych do prowadzenia własnych działań*¹³⁸.

Na tym tle można zatem postawić kolejny problem, na ile liniowe struktury organizacyjne o wysokim stopniu zburokratyzowania, będą skuteczne w zwalczaniu zagrożeń płynących ze strony struktur, przyjmujących zróżnicowane formy organizacji, w tym sieci.

5.5. Krajowe doświadczenia koordynacji działań w sferze bezpieczeństwa

W warunkach polskich, reagowanie na wyzwania i zagrożenia wymaga współdziałania wielu organów, instytucji i służb państwowych. Pojawia się zatem problem koordynacji działań instytucji podporządkowanych różnym decydom (ministrom). To podporządkowanie, wynikające z „konstrukcji” administracji rządowej, może być jedno-

¹³⁶ Zob. F. Fukuyama, *Wielki wstrząs*, Warszawa 2000.

¹³⁷ P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, Warszawa 2003, s. 18.

¹³⁸ Szerzej ten wątek, zob. P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, wyd. cyt., s. 31.

komputerowej” tłumaczy się rezygnację z hierarchii na rzecz powiązań komunikacyjnych, po czym nastąpić ma przejście od organizacji o strukturze pionowej do organizacji o strukturze poziomej¹³⁵. To podejście może wyjaśniać powstawanie nowych form organizacyjnych w sferze bezpieczeństwa państwa, wyrażających się wzrostem znaczenia funkcji koordynacji, zmianami roli nadzoru oraz możliwymi napięciami pomiędzy tymi sferami.

Na te zależności i napięcia nakładają się inne, związane z organizacją i kierowaniem instytucjami bezpieczeństwa. Według ustaleń teorii organizacji, na obecnym etapie rozwoju struktur organizacyjnych mamy do czynienia z rosnącym udziałem budowania struktur organizacyjnych o charakterze sieci, właściwych epoce postindustrialnej. Zastępują one w wielu dziedzinach klasyczne struktury organizacyjne, z właściwym im systemem zależności liniowych. Struktury sieciowe są bardziej wydolne w zakresie współdziałania (komunikacji) z otoczeniem społecznym, jednak ich wykorzystanie w budowaniu struktur bezpieczeństwa państwa jest ograniczone. Można to tłumaczyć, jako prostą konsekwencję oparcia działania instytucji bezpieczeństwa o normy prawa, które w dużej mierze ustalają hierarchię zależności w organizacji. Struktura klasyczna (liniowa) umożliwia też kontrolę działań poprzez ustalanie zakresów odpowiedzialności.

Można tu sformułować problem, na ile możliwe jest absorbowanie struktur sieciowych do organizowania instytucji bezpieczeństwa. Dobrą ilustracją, umożliwiającą odpowiedź na to pytanie jest pogląd F. Fukuyamy. Wskazuje on, że *sieć jest współczesną, instytucjonalną wersją organizacji spontanicznej. Niektórzy wizjonerzy twierdzą, że znajdujemy się w przededniu ważnego przejścia od autorytarnej hierarchii do sieci i innych radykalnie demokratycznych struktur władzy (...). Można twierdzić, że sieci zyskają na znaczeniu w technologicznym świecie przyszłości, a jednak zgodzić się, że istnieją przynajmniej trzy powody, dla których hierarchia pozostanie w przewidywalnej przyszłości niezbędną częścią organizacji. Po pierwsze, nie możemy ani założyć ani zaistnienia sieci, ani też pojawienia się kapitału społecznego niezbędnego dla ich funkcjonowania, a tam, gdzie nie powstaną sieci, jedynie możliwą formą organizacji stanie się hierarchia. Po drugie, hierarchia bywa funkcjonalnie niezbędną do realizacji ce-*

¹³⁵ M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, wyd. cyt., s. 40.

łów instytucji. Po trzecie, ludzie z istoty lubią organizować się hierarchicznie¹³⁶.

Spostrzeżenia F. Fukuyamy pozwalają na sformułowanie tezy o względnej trwałości hierarchicznych struktur organizacyjnych instytucji bezpieczeństwa, przy zauważeniu występowania elementów modyfikujących. Te ostatnie są konsekwencją dążenia do efektywnego przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom, w tym szczególnie określanym, jako asymetryczne. Warto tu podkreślić, że zagrożenia asymetryczne dotyczą sfery militarnej i pozamilitarnej. Obejmują myślenie, organizowanie i działanie odmienne od przeciwnika, w tym wykorzystanie wszelkiego rodzaju różnic w szeroko pojmowanych potencjałach stron¹³⁷. Przy ocenie zdolności współczesnych państw do przeciwdziałania zagrożeniom asymetrycznym, zauważa się, że *podczas gdy zachodnia sztuka prowadzenia wojen opiera się na myśleniu systemowym i ukierunkowana jest na środki ciężkości przeciwnika, to takie myślenie nie występuje raczej po stronie terrorystów czy innych uczestników konfliktu asymetrycznego. Nowoczesne organizacje terrorystyczne, czy też kryminalne wykorzystują wrażliwość zachodnich struktur społecznych do prowadzenia własnych działań*¹³⁸.

Na tym tle można zatem postawić kolejny problem, na ile liniowe struktury organizacyjne o wysokim stopniu zburokratyzowania, będą skuteczne w zwalczaniu zagrożeń płynących ze strony struktur, przyjmujących zróżnicowane formy organizacji, w tym sieci.

5.5. Krajowe doświadczenia koordynacji działań w sferze bezpieczeństwa

W warunkach polskich, reagowanie na wyzwania i zagrożenia wymaga współdziałania wielu organów, instytucji i służb państwowych. Pojawia się zatem problem koordynacji działań instytucji podporządkowanych różnym decydom (ministrom). To podporządkowanie, wynikające z „konstrukcji” administracji rządowej, może być jedno-

¹³⁶ Zob. F. Fukuyama, *Wielki wstrząs*, Warszawa 2000.

¹³⁷ P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, Warszawa 2003, s. 18.

¹³⁸ Szerzej ten wątek, zob. P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, wyd. cyt., s. 31.

częśnie czynnikiem ograniczającym skuteczność współdziałania różnych służb, zarówno typu „policyjnego” (Policja, Straż Graniczna), służb specjalnych, celnych, informacji finansowej. Na gruncie prawa powszechnie obowiązującego mogą one współdziałać w ramach dyspozycji zawartych w ustawach oraz aktach wykonawczych. W ograniczonym zakresie – mającym charakter uzgodnienia relacji wewnętrznych – współdziałanie jest możliwe w ramach porozumień zawieranych pomiędzy poszczególnymi organami państwa. Jednocześnie ograniczeniem współdziałania jest specyfika służb specjalnych, która narzuca „odseparowanie” tej sfery działalności instytucji państwa od pozostałych (typu „policyjnego” oraz skarbowych, celnych i innych) i vice versa.

W Polsce, ośrodkiem koordynacji w zakresie bezpieczeństwa jest Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów (wobec służb jemu podporządkowanych) oraz właściwi ministrowie. W odniesieniu do służb specjalnych i policyjnych, organy te są wspierane przez organy opiniodawczo-doradcze rządu (np. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych) lub organy pomocnicze (np. wspólnota informacyjna rządu¹³⁹).

Przy Kolegium do Spraw Służb Specjalnych działa **Zespół do Spraw Koordynacji Działań Operacyjno-Rozpoznawczych w Zakresie Zwalczania Terroryzmu Politycznego**. Jego głównym zadaniem jest wymiana informacji o zagrożeniach terrorystycznych. Skład zespołu obejmuje przedstawicieli służb posiadających ustawowe uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, a zatem: ABW, AW, WSI, Policji, SG, GIIF, S.C.¹⁴⁰

Przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji działa **Międzyresortowe Centrum do Spraw Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu**. W skład Centrum wchodzi: minister SWiA (jako przewodniczący), ministrowie

¹³⁹ Warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20.04.2004 r. zakwestionował przepisy Ustawy o ABW oraz AW, regulujące tryb wymiany informacji, nazwane „wspólnota informacyjna rządu”, jako niezgodne z Konstytucją, zob. DzU z 2004 r., nr 109, poz. 1159. Przepisy powyższe zmieniono Ustawą o zmianie ustawy o ABW oraz AW z 25 listopada 2004 r. DzU 267, poz. 2647. Podkreślić jednak należy, że Wspólnota Informacyjna Rządu, jako organ pomocniczy prezesa Rady Ministrów, utworzona na podstawie Ustawy o Radzie Ministrów, została utrzymana.

¹⁴⁰ Zespół powołano w styczniu 2003 roku.

finansów i obrony narodowej (jako zastępcy przewodniczącego), sekretarz (powoływany na wniosek MSWiA przez prezesa Rady Ministrów), komendanci główni Policji, Straży Granicznej oraz Żandarmerii Wojskowej, szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Wojskowych Służb Informacyjnych, generalni inspektorzy Kontroli Skarbowej, Informacji Finansowej, przedstawiciele Departamentu Kontroli Celnej i Biura Dokumentacji Skarbowej Ministerstwa Finansów. Zadania Centrum obejmują m.in. monitorowanie zjawisk przestępczości zorganizowanej oraz aktów terroryzmu, dokonywanie analiz i ocen a także przedstawianie wniosków w powyższym zakresie, zapewnienie współdziałania organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej, ministrowi spraw wewnętrznych i administracji, szefowi ABW w zakresie ścigania członków zorganizowanych grup przestępczych przez zespoły zadaniowe, organizowanie współpracy z organami innych państw w zakresie likwidacji zjawisk przestępczości zorganizowanej i aktów terroryzmu przez przeprowadzanie wspólnych operacji i wymianę informacji, nadzorowanie działań zespołów zadaniowych oraz ocena efektów ich działań. Poza wymienionymi zadaniami, Centrum organizuje szkolenia i konferencje dotyczące zwalczania aktów terroryzmu oraz przestępczości zorganizowanej oraz inicjuje prace legislacyjne mające na celu usprawnienie metod i form zwalczania przestępczości¹⁴¹.

Wymienione zadania pozwalają wskazać mechanizmy koordynacji w działalności Międzyresortowego Centrum do Spraw Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu. Można tu wymienić: wymianę informacji, tworzenie prawnych ram współdziałania, uzgadnianie planów działania, powoływanie grup zadaniowych¹⁴².

Efektywna wymiana informacji, będąca jedną z podstawowych form koordynacji w zakresie zwalczania przestępczości wymaga wprowadzenia prawnych instrumentów. Istotne wydaje się zauważenie,

¹⁴¹ Centrum zostało powołane na podstawie Zarządzenia nr 54 prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2002 r.

¹⁴² Warto zauważyć, że w ramach omawianego Centrum 10.09.2002 r. powołano Zespół Zadaniowy do Spraw Koordynacji Przeciwdziałania Aktom Terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń noszących cechy zamachu terrorystycznego. W skład tego zespołu, mającego charakter operacyjno-wykonawczy, wchodzi przedstawiciele CBS, ABW, SG, WSI, ŻW BOR, SP.

że od 1 stycznia 2003 roku uruchomiono **Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych**¹⁴³, gdzie m.in. są gromadzone informacje dotyczące zdarzeń (przestępstw) oraz osób, przeciwko którym prowadzone są postępowania karne lub, w stosunku do których podejmowane są czynności operacyjno-rozpoznawcze¹⁴⁴. Ustawa wprowadza kategorię podmiotów „uprawnionych” do uzyskiwania informacji z Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych oraz kategorię podmiotów „zobowiązanych”, których obowiązki koncentrują się na przekazywaniu informacji. Podmiotami uprawnionymi, w zakresie swoich zadań ustawowych, do otrzymywania informacji kryminalnych są: organy prokuratury, Policji, Straży Granicznej, celne, kontroli skarbowej i urzędy skarbowe, Biuro Ochrony Rządu, Żandarmeria Wojskowa, organy informacji finansowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej¹⁴⁵. Lista podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji kryminalnych do omawianego Centrum jest daleko obszerniejsza¹⁴⁶.

Scharakteryzowane powyżej mechanizmy służą przełamywaniu identyfikowanych dotychczas w piśmiennictwie barier koordynacji.

¹⁴³ Ustawa z 6.07.2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (DzU 01.110.1189 z późn. zm.).

¹⁴⁴ Tamże, art.13 ust. 5a oraz 5e.

¹⁴⁵ Tamże, art.19.

¹⁴⁶ Obejmuje poza organami uprawnionymi także: organy administracji rządowej lub organy samorządu terytorialnego właściwe w sprawach ewidencji ludności, Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności, ewidencji wojskowej osób podlegających obowiązkowi służby wojskowej, centralnej ewidencji pojazdów, centralnej ewidencji kierowców, rejestracji pojazdów, nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, administracji geodezyjnej i kartograficznej, ewidencji gruntów i budynków lub rejestracji stanu cywilnego, sądy prowadzące Krajowy Rejestr Sądowy i księgi wieczyste, organy Inspekcji Ochrony Środowiska, organy Państwowej Straży Pożarnej, organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Komisja Nadzoru Bankowego, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Państwowa Straż Rybacka, nadleśniczowie i dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, prezes Głównego Urzędu Statystycznego i dyrektorzy urzędów statystycznych w zakresie prowadzonych przez nich krajowych rejestrów urzędowych, dyrektor Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego, dyrektorzy jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, Główny Inspektor Inspekcji Handlowej, dyrektorzy parków narodowych, Państwowa Straż Łowiecka – art. 20 cyt. ustawy.

Biorąc pod uwagę organizacyjno-prawne aspekty funkcjonowania organów pomocniczych oraz opiniodawczo-doradczych rządu, pełniących funkcje koordynacyjne w systemie bezpieczeństwa państwa, warto zauważyć występowanie ocen, odnoszących się do stanu współdziałania organów państwa w sferze zwalczania przestępczości. W literaturze przedmiotu udokumentowano zjawiska niskiej wydolności w zakresie współdziałania pomiędzy organami ścigania (Policją a w szczególności Centralnym Biurem Śledczym) a służbami specjalnymi (badania prowadzono w latach 1995–1999 i wyniki odnoszą się do ówczesnego Urzędu Ochrony Państwa). Badania pozwoliły na sformułowanie wniosków o pilnej konieczności *ulepszenia obiegu informacji oraz współdziałania pomiędzy Policją, UOP, WSI, Inspekcją Celną, finansowymi organami kontrolnymi, ŻW, NBP*¹⁴⁷. Odnotowano przy tym, że pomiędzy wymienionymi organami *bieżąca wymiana i analiza informacji nie istnieje*¹⁴⁸.

Zjawisko to widoczne jest nie tylko na gruncie polskim. W odniesieniu do służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo USA, których oceny sprawności zweryfikował atak terrorystyczny 11 września 2001 roku, sformułowano zarzuty o nadmiernej biurokratyzacji struktur, uniemożliwiającej w praktyce komunikację z otoczeniem w sferze rozpoznawania zagrożeń. Problem potęguje zjawisko wewnętrznej konkurencji na „rynku” państwowych agend bezpieczeństwa, które sprzyja hermetyczności (uszczelnianiu służb) kosztem możliwości współdziałania dla zapobiegania zagrożeniom. Pojawiają się zatem koncepcje – jako remedium na powyższe zjawiska oraz odpowiedź państw demokratycznych na zagrożenie terroryzmem – tworzenia ośrodków koordynacji działań służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe oraz w relacjach zewnętrznych (głównie sojuszniczych, ale nie tylko).

Odnosząc się do powyższych uwag należy stwierdzić, że obowiązujące do 2002 roku rozwiązania prawne, określające zadania służb specjalnych (UOP) w zakresie zwalczania zagrożeń ekonomicznych państwa oraz walki z zorganizowaną przestępczością i handlem narkotykami, niezbyt precyzyjnie – jak tego dowiodła praktyka – rozgra-

¹⁴⁷ Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kraków 2002, s. 374.

¹⁴⁸ Tamże.

niczały kompetencje służb specjalnych i policji. Nowe rozwiązania, wprowadzone po reformie służb 2002 roku, wprowadziły istotne rozgraniczenie prerogatyw obu wymienionych służb. Ograniczono zatem właściwość Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie postępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa do czynów, gdzie wartość szkody lub mienia jest znaczna. Jednocześnie wprowadzono dla ABW nowe zadania, związane ze ściganiem sprawców przestępstw korupcji funkcjonariuszy publicznych, zajmujących kierownicze stanowiska w administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorstwach państwowych oraz Najwyższej Izbie Kontroli. Oznacza to skoncentrowanie działań ABW na ściganiu sprawców najgroźniejszych przestępstw, a w szczególności mających charakter międzynarodowy.

Aktualne wyzwania w zakresie koordynacji działań operacyjno-rozpoznawczych wyznacza wykreowanie ośrodka koordynacji w zakresie ewidencji działań operacyjnych w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Nadanie szefowi ABW funkcji koordynacyjnych w omawianym zakresie – wobec służb specjalnych – pozwala na zarysowanie tezy o potrzebie doskonalenia procedur kontroli tego specyficznego obszaru działania służb.

Analiza stanu organizacyjno-prawnego w zakresie koordynacji działań organów państwa w sferze bezpieczeństwa narodowego uprawnia do stwierdzenia, że w ostatnich latach wprowadzono tu szereg nowych rozwiązań. Warto zatem odnotować, że z jednej strony są to rozwiązania mające usprawnić koordynację działań operacyjnych służb specjalnych, z drugiej zaś, centralne struktury koordynujące przepływ i wykorzystanie informacji kryminalnych – również zawierające komponent operacyjny. Utrzymuje się zatem odrębność służb specjalnych jako specyficznego instrumentu bezpieczeństwa państwa, ale też w coraz większym stopniu są one włączane do przedsięwzięć wspólnych ze służbami „policyjnymi”, ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości oraz terroryzmu, co w warunkach polskich ma ustawowe umocowanie.

5.6. Bariery koordynacji

Ocena obecnego stanu uwarunkowań prawnych i organizacyjnych koordynacji działań organów i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, pozwala na sformułowanie kilku wniosków.

1. Koordynacja, ujmowana jako funkcja kierowania, jest procesem ciągłym i wymaga stałego doskonalenia w zakresie norm prawnych regulujących działalność organów oraz praktyki tej działalności.

2. Poziomy i wymiary koordynacji działań w systemie bezpieczeństwa są zróżnicowane, ale probierzem efektywności stosowanych rozwiązań jest zapewnienie współdziałania organów i służb.

3. Najpoważniejszym obszarem współdziałania pomiędzy służbami jest obecnie wymiana informacji, która w systemie bezpieczeństwa państwa musi być ściśle uregulowana przepisami prawa oraz podporządkowana bezwzględny wymogom ochrony zasobów informacyjnych (ochrony informacji niejawnych).

Ponadto, projektując i wdrażając nowe rozwiązania organizacyjne, ukierunkowane na koordynowanie działań w systemie bezpieczeństwa państwa, warto pamiętać o niektórych obiektywnie istniejących barierach dla tej działalności, których występowanie daje się identyfikować w warunkach polskich, ale też może być identyfikowane na podstawie ogólnych prawidłowości, znanych z teorii organizacji.

Po pierwsze, można mówić o **barierach tkwiących w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego organizacji** (wymóg szczelności – ochrony własnych zasobów informacyjnych i kadrowych, konfrontowany z wymogiem współdziałania dla zapewnienia efektywności w realizacji celu nadrzędnego, które to współdziałanie musi zakładać istnienie powiązań „poziomych” – poza strukturą liniową – i idący za tym przepływ informacji).

Po drugie, wskazać należy **bariery funkcjonalne**. Ośrodek koordynacji z reguły jest usytuowany poza ośrodkami nadzoru nad służbami – właściwymi ministrami oraz prezesem Rady Ministrów a istotą koordynacji jest wywieranie wpływu na decyzje wydawane w trybie nadzoru – to jest decyzje kierownictw służb adresowane do aparatu wykonawczego.

Po trzecie, koordynacja musi uwzględniać **czynnik kadrowy**, bowiem uzgodnienie spójnego działania różnych organów, bądź choćby wymiana informacji, zakłada znajomość specyfiki i możliwości dzia-

łania różnych służb. Zatem w ośrodkach koordynacji powinni funkcjonować eksperci różnych dziedzin – przedstawiciele różnych służb a trzeba by przy tym uniknąć, dającego się przewidzieć, zjawiska lobbowania w interesie własnej służby a ukierunkować wysiłek na realizację celu wspólnego.

Po czwarte, projektowanie rozwiązań, mających na celu usprawnienie koordynacji działań, napotyka **bariery prawne**. Widoczny jest tu zwłaszcza problem ustawowej odpowiedzialności organów nadzorujących służby, wobec zjawiska „przenikania” kompetencji i zakresów zadań – niemające prawnego usankcjonowania w rzeczywistości administracyjnej, określonej z jednej strony konstytucyjną zasadą praworządności z drugiej zaś, strukturą działów administracji.

Po piąte, współdziałanie zespołów ludzi musi uwzględniać **bariery psychospołeczne** – widziane przez pryzmat norm regulujących działalność człowieka i wszelkich form jego organizacji. Warunkiem współdziałania między ludźmi jest konieczność identyfikacji celu wspólnego i uzgodnienia z nim celów szczegółowych oraz nadanie „impulsu” do działania zgodnie z tymi celami na rzecz urzeczywistnienia ich realizacji. Jest truizmem stwierdzenie, że ograniczenia w zakresie współdziałania, wynikają z tego, że ludzie nie działają wyłącznie „w porozumieniu” – rozwój społeczny to w dużej mierze historia konfliktów.

Przezwyciężenie bądź zmniejszenie znaczenia wymienionych barier może następować w drodze tworzenia prawnych podstaw koordynacji działań w ramach systemu bezpieczeństwa. W tym zakresie szczególnie ważne jest kształtowanie procedur wymiany informacji – będących jedną z form koordynacji działań różnych organów. Działalność ta, o czym należy pamiętać, wiąże się jednak z podwyższonym ryzykiem dla systemu informacyjnego, co może negatywnie wpływać na bezpieczeństwo systemu, szczególnie w kontekście obiegu informacji niejawnych.

PODSUMOWANIE

Służby specjalne są organami bezpieczeństwa państwa silnie zakorzenionymi w tradycji, sytuującej je w ścisłym powiązaniu z instytucją władzy. Specyfika służb – tajność działania – nakłada na instytucje władzy publicznej szczególny obowiązek kształtowania skutecznych instrumentów nadzoru i kontroli, w taki sposób, aby skutecznie realizować cele w obszarze bezpieczeństwa narodowego. W tym zakresie za trwałą można uznać funkcję informacyjną służb, która ukierunkowana jest na wsparcie polityki bezpieczeństwa państwa oraz procesów decyzyjnych rządu.

Wyzwania XXI wieku nakładają na służby rozpoznające zagrożenia obowiązki elastycznego i efektywnego wykorzystywania własnego potencjału w zmieniających się warunkach, w dużej mierze nieprzewidywalnych. Wzrasta znaczenie zagrożeń, których źródłem są pogłębiające się dysproporcje pomiędzy ludźmi, grupami społecznymi, narodami, kręgami cywilizacyjnymi – zarówno w aspekcie materialnym (standardu życia), jak również psychospołecznymi, kulturowym wynikającym z odmiennego systemu wartości i „obrazu świata”. Te zjawiska generują przemoc w jej wszystkich przejawach, co z kolei skutkuje organizacji ludzkich społeczności na rzecz tworzenia bezpiecznego środowiska w jego wymiarze indywidualnym, grupowym, narodowym i ponadnarodowym. Jest to jednocześnie społeczne podłoże zagrożeń asymetrycznych. Zapobieganie zorganizowanym formom przemocy (w tym oczywiście mających cechy terroryzmu) będzie jednym z głównych zadań stojących przed służbami specjalnymi.

Ewolucja roli państwa narodowego jako kreatora polityki bezpieczeństwa – wzrost znaczenia czynnika współzależności państw – oznacza także nasilenie powiązań międzynarodowych i ich instytucjonalnych emanacji. Ten zespół uwarunkowań wymusi zmiany systemu bezpieczeństwa państwa, który w ujęciu instytucjonalnym będzie strukturą wielopodmiotową. stąd istotnym problemem w systemie bezpieczeństwa państwa pozostanie współdziałanie i koordynacja służb, zarówno w skali państwa, jak też w ramach struktur międzynarodowych.

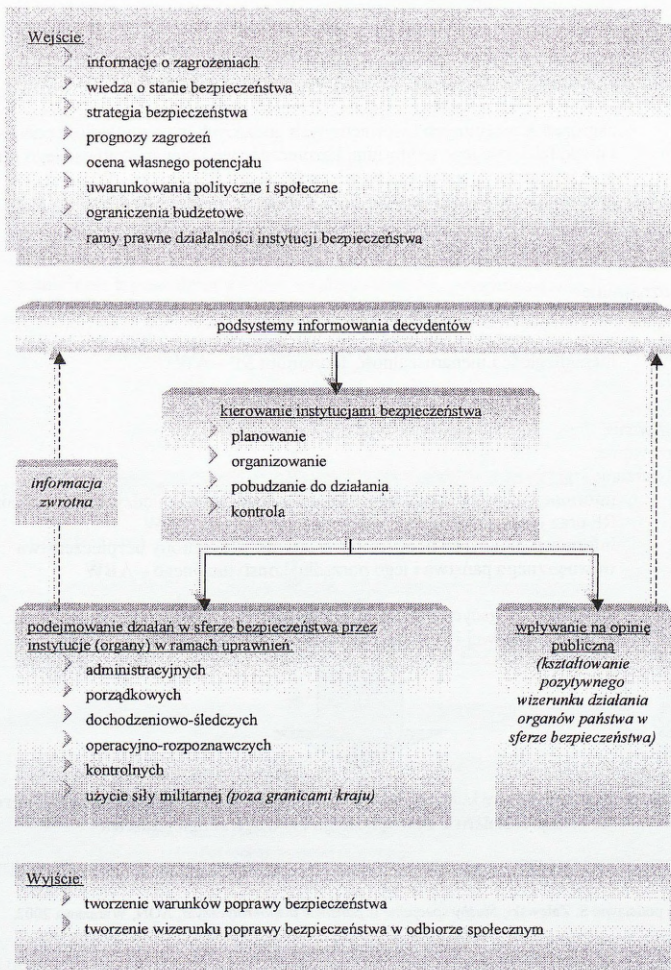
Już obecnie można dostrzec, że funkcje informacyjne służb specjalnych są realizowane w warunkach „konkurencji” na rynku informacji, tworzonym zarówno przez państwowe, jak i pozapaństwowe podmioty, które zajmują się pozyskiwaniem, przetwarzaniem i wykorzystaniem informacji w różnych dziedzinach działalności człowieka. Syndrom społeczeństwa informacyjnego skutkuje zmianami w otoczeniu służb specjalnych.

Wymienione przesłanki tworzą warunki dla wzrostu znaczenia służb specjalnych oraz poprawy ich efektywności w systemie bezpieczeństwa państwa. Jednak wystąpienie korzystnych tendencji, przełamujących dotychczasowe niedomagania strukturalne i organizacyjne, wymaga decyzji politycznych stymulujących rozwój organizacyjny w kierunku nadania tajnym służbom charakteru organizacji kreatywnej, aktywnie pozyskującej informacje, uczestniczącej w społecznym systemie wiedzy, a zatem skutecznej w zakresie wspierania polityki bezpieczeństwa narodowego.

ANEKS

Schemat 1

Informacja w kierowaniu bezpieczeństwem państwa

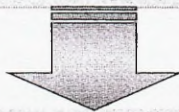


Źródło: S. Zalewski, *Służby specjalne RP. Programowanie, nadzór, koordynacja*, KPRM, Warszawa 2003.

Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa
(wg regulacji ustawowych)

Ustawowe zadania związane z realizacją funkcji informacyjnej

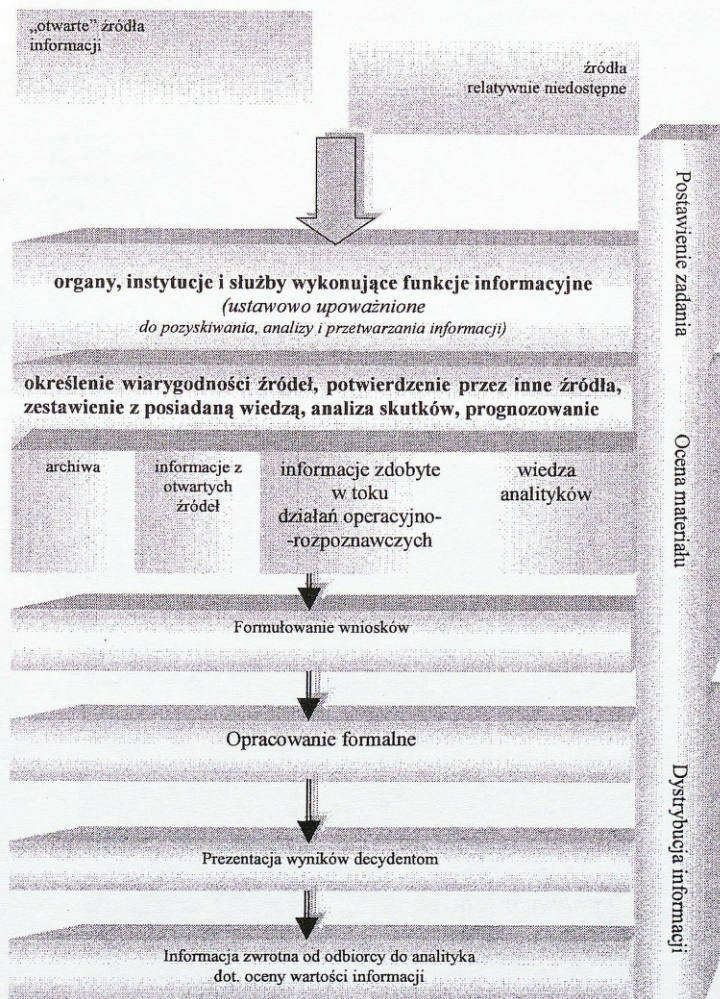
- rozpoznawanie,
- zapobieganie,
- zwalczanie,
 - zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony porządku konstytucyjnego państwa (obronności państwa) – ABW
 - zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych godzących w niepodległość państwa i niepodzielność jego terytorium, bezpieczeństwo i nienaruszalność jego granic oraz w obronność państwa i bezpieczeństwo Sił Zbrojnych – WSI
 - zagrożeń występujących w rejonach napięć, kryzysów i konfliktów międzynarodowych, mających wpływ na obronność państwa oraz podejmowanie działań mających na celu eliminację tych zagrożeń – WSI
- rozpoznawanie
- przeciwdziałanie
 - zagrożeń zewnętrznych, godzących w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium RP – AW
- uzyskiwanie,
- analizowanie,
- przetwarzanie
 - informacji o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego – AW
 - informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego – ABW
 - informacji mogących mieć istotne znaczenie dla obronności państwa oraz zdolności bojowej i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych – WSI



Przekazywanie organom władzy państwowej informacji i analiz dotyczących zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa

Źródło: na podstawie S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, AON, Warszawa 2002.

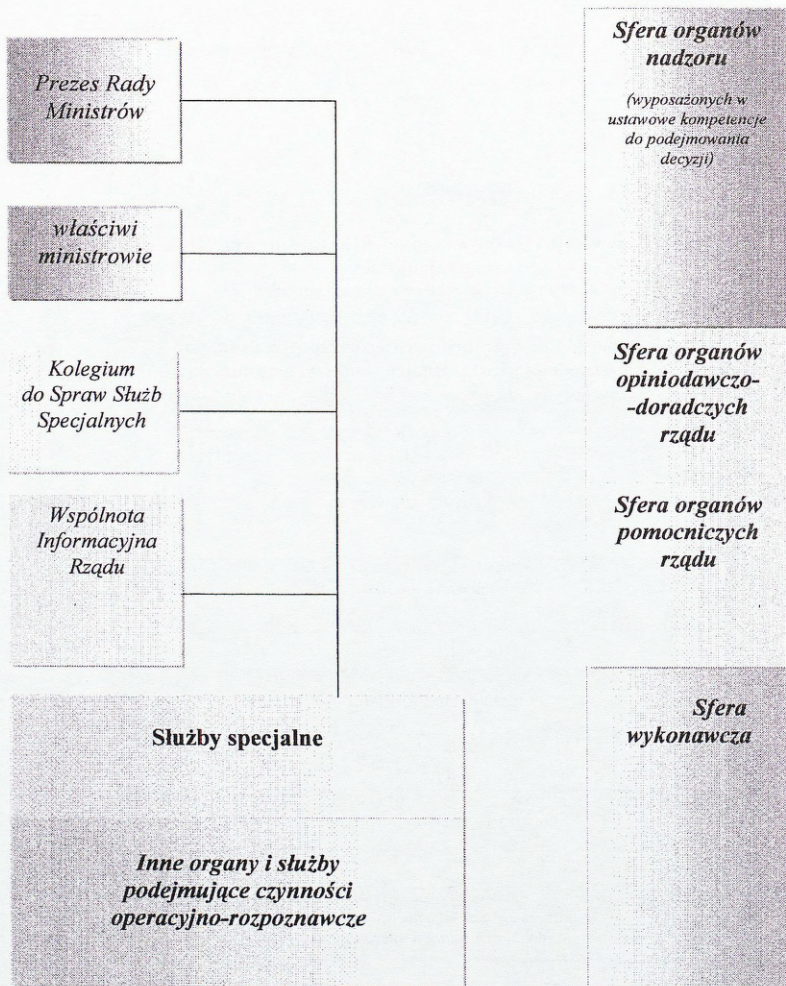
Schemat 3
Cykl analityczny (ujęcie tradycyjne)



Źródło: S. Zalewski, *Rola informacji w kierowaniu bezpieczeństwem państwa*, [w:] M. Kwieciński, R. Borowiecki (red.), *Informacja i wiedza w zintegrowanym systemie zarządzania*, Zakamycze, Kraków 2004.

Schemat 4

Ramowy układ organów nadzoru i koordynacji działań służb specjalnych
oraz innych organów i służb podejmujących czynności operacyjno-rozpoznawcze

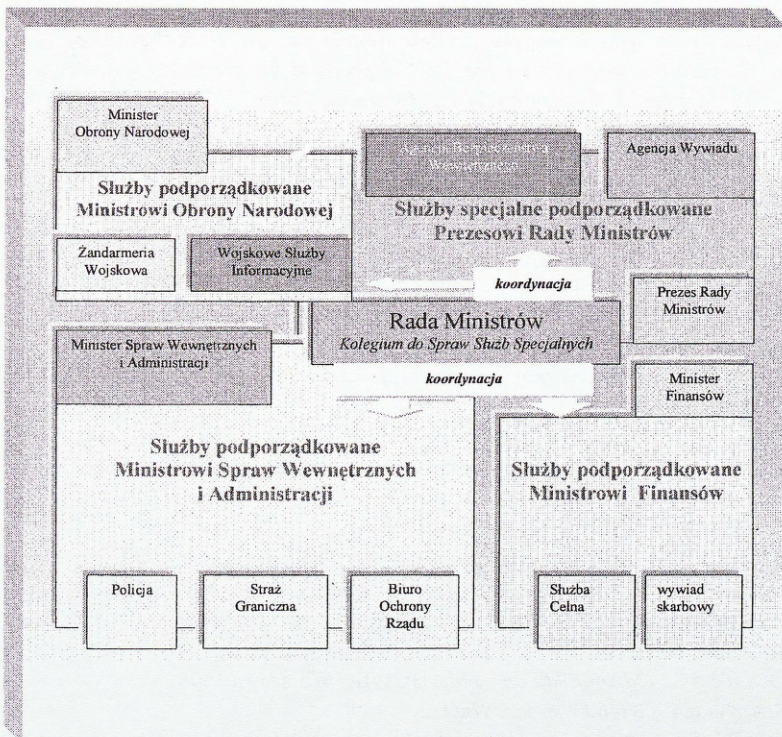


Źródło: S. Zalewski, *Służby specjalne RP. Programowanie, nadzór, koordynacja*, KPRM, Warszawa 2003.

Schemat 5

Zakres podmiotowy koordynacji służb specjalnych z innymi służbami w systemie bezpieczeństwa państwa

(kryterium: służby upoważnione do podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych)



Źródło: opracowanie własne.

BIBLIOGRAFIA

- Adamkiewicz M., *Semantyka polityki bezpieczeństwa. Aspekt moralny*, [w:] *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej* (red. W. Śmialek, J. Tymanowski), A. Marszałek, Toruń 2002.
- Aleksandrowicz T.R., *Analiza informacji w administracji i biznesie*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1999.
- Andrew Ch., *Tylko dla oczu prezydenta*, Colori, Warszawa 1998.
- Balcerowicz B., *Pokój i „nie-pokój”*, Bellona, Warszawa 2002.
- Bilewicz Z., *Doświadczenia wywiadowcze*, [w:] *Operacja „Iracka Wolność”*, Materiały z konferencji naukowej, AON, Warszawa 2003.
- Bożek M., Stankowska I., Zalewski S., *Ochrona informacji niejawnych. Wybrane problemy*, AON, Warszawa 2003.
- Bożek M., *Pozycja prawna Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, COS ABW, Emów 2003.
- Bratnicki T., *Informacyjne przesłanki przedsiębiorczości*, [w:] *System informacji strategicznej. Wywiad gospodarczy a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, red. R. Borowiecki, M. Romanowska, Wyd. Difin, Warszawa 2001.
- Ciborowski L., *Walka informacyjna*, ECE, Toruń 1999.
- Drucker P., *Spółeczeństwo pokapitalistyczne*, PWN, Warszawa 1999.
- Dukaczewski M., *Informacyjne zabezpieczenie operacji „Iracka Wolność”*, [w:] *Operacja „Iracka Wolność”*, Materiały z konferencji naukowej, AON, Warszawa 2003.
- Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, BUWIK, Warszawa 1996.
- Fukuyama F., *Wielki wstrząs*, Warszawa 2000.
- Galicki Z., *Status prawny służb specjalnych w wybranych państwach zachodnich*, UOP BKiS, Warszawa 1996.
- Gawliczek P., Pawłowski J., *Zagrożenia asymetryczne*, AON, Warszawa 2003.
- Grünberg K., *Szpiedzy Stalina. Z dziejów wywiadu radzieckiego*, KiW, Warszawa 1996.
- Herman M., *Potęga wywiadu*, Bellona, Warszawa 2002.
- Hitti P.K., *Dzieje Arabów*, PWN, Warszawa 1969.
- Hatch M.J., *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 2002.
- Hoc S., *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, ASW, Warszawa 1985.

- Hoc S., *Niektóre aspekty wywiadu gospodarczego*, [w:] *Zarządzanie zasobami informacji w przedsiębiorstwie*, red. M. Borowiecki, M. Kwieciński, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa 2001.
- Hoc S., *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- Janczak J., *Zakłócanie informacyjne*, AON, Warszawa 2001.
- Janczak J., *Obrona informacyjna w działaniach obronnych związku operacyjnego*, [w:] „Zeszyty Naukowe AON” 2002, nr 3–4.
- Johnson L.K., *America's secret power. The CIA a democratic society*, Oxford University Press, Oxford 1989.
- Johnson L.K., *Secret agencies, U.S. Intelligence in a hostile word*, Yale University Press, Yale 1996.
- Kessler R., *CIA od środka*, RYTON, Warszawa 1994.
- Kitler W., *Funkcje i organizacja administracji publicznej na rzecz realizacji misji i celów bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, Materiały konferencji, MSWiA, Warszawa 2004.
- Koch E.R., Sperber J., *Infomafia*, Uraeus, Gdynia 1995.
- Koziej S., *Teoria sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993.
- Kupiecki R., *NATO a terroryzm. Nowy etap transformacji Sojuszu*, [w:] *Sprawy międzynarodowe*, Warszawa 2001.
- Kuriata R., *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie organizacjami w świetle wyzwań XXI wieku – Od teorii do praktyki*, t. 1, Wyższa Szkoła Kupiecka, Łódź 2004.
- Kwećka R., *Informacja w walce zbrojnej*, AON Warszawa 2001.
- Majewski T., *Kierownik – dowódca w organizacji*, AON, Warszawa 2003.
- Martinet B., Marti Y.M., *Wywiad gospodarczy. Pozyskiwanie i ochrona informacji*, PWE, Warszawa 1999.
- Misiuk, *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Bellona, Warszawa 1999.
- Piekałkiewicz J., *Dzieje szpiegostwa*, Czytelnik, Warszawa 1999.
- Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kraków 2002.
- Rydlowski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2002.
- Sun Tzu, *Sztuka Wojny*, Przedświt, Warszawa 1994.
- Sienkiewicz P., *Bezpieczeństwo informacyjne w erze globalizacji*, „Zeszyty Naukowe AON” 2002, nr 3–4.
- Sienkiewicz P., *Problemy inżynierii informacji*, [w:] *Informacja w walce zbrojnej*, AON, Warszawa 2002.
- Sienkiewicz P., *Systemy kierowania*, Warszawa 1997.
- Szczupaczyński J., *Anatomia zarządzania organizacjami*, Warszawa 1998.
- Toffler A., *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1986.

- Toffler A. i H., *Wojna i antywojna*, Muza, Warszawa 1997.
- Zalewski S., *Nadzór nad służbami specjalnymi w systemie bezpieczeństwa państwa*, praca studyjna, AON, Warszawa 1998.
- Zalewski S., *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 1998.
- Zalewski S., *Polityka bezpieczeństwa państwa a edukacja obronna*, DS-W MON, Warszawa 2001.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, AON, Warszawa 2002.
- Zalewski S., *Ewolucja modelu polskich służb specjalnych 1990–2002*, AON, Warszawa 2002.
- Zalewski S., *Służby specjalne RP. Programowanie, nadzór, koordynacja*, KPRM, Warszawa 2003.
- Zalewski S., *Rola informacji w kierowaniu bezpieczeństwem państwa*, [w:] M. Kwieciński, R. Borowiecki (red.), *Informacja i wiedza w zintegrowanym systemie zarządzania*, Zakamycze, Kraków 2004.

