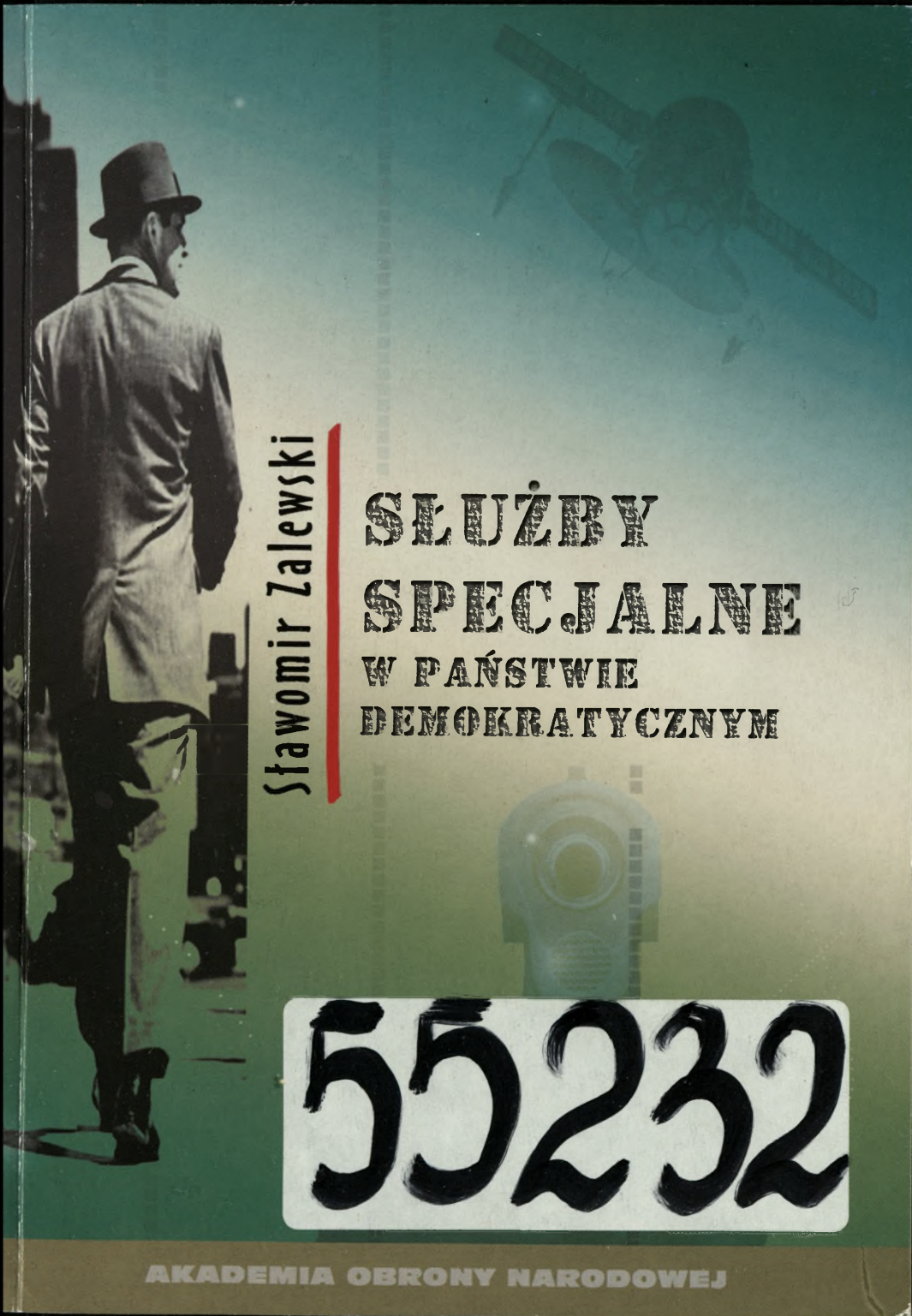


Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

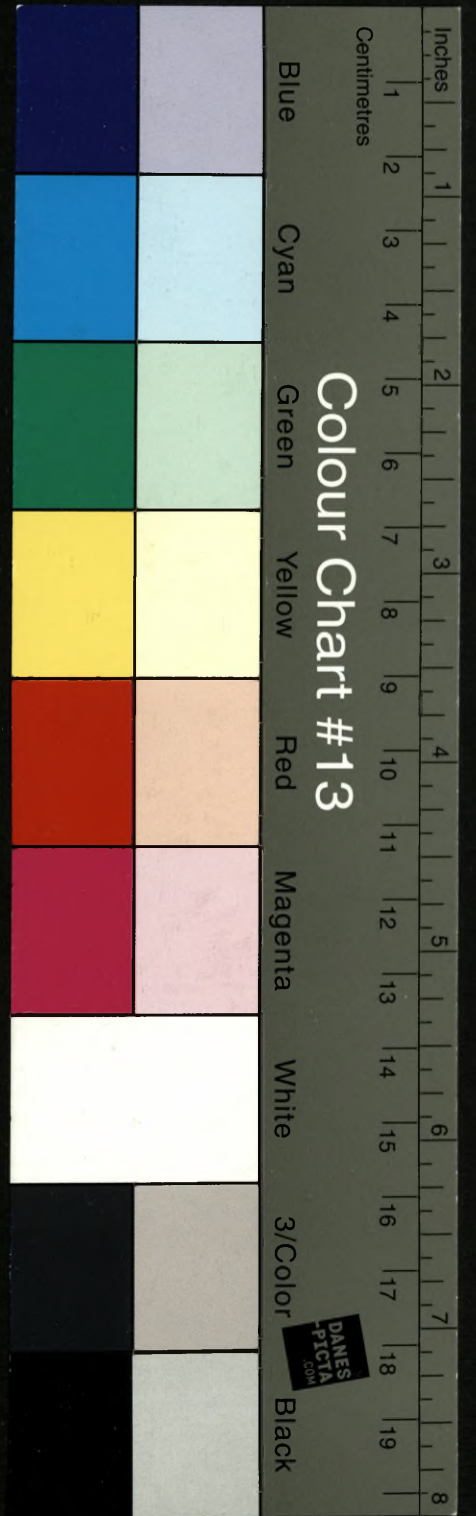


Sławomir Zalewski

SŁUŻBY
SPECJALNE
W PAŃSTWIE
DEMOKRATYCZNYM

55232

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



Colour Chart #13

Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

Stawomir Zalewski

**SŁUŻBY SPECJALNE
W PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM**



Warszawa 2002

Projekt okładki
Dariusz Łysio

Redaktor
Teresa Piątek

Redaktor techniczny
Beata Klarowska

Korekta
Renata Czerwińska

ISBN 83-88062-68-9

Sygn. AON 5430/02

Skład, druk i oprawa: Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel./faks 681-37-52
Zam. nr 931/2002

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
--------------------	---

Rozdział 1

POJĘCIE „SŁUŻBY SPECJALNE” W BADANIACH NAUKOWYCH I USTAWODAWSTWIE	11
1.1. Wywiad i kontrwywiad jako służby specjalne	13
1.2. Elementy tradycji tajnych służb	18
1.3. Współczesne pojmowanie istoty służb specjalnych	24

Rozdział 2

MIEJSCE SŁUŻB SPECJALNYCH W DOKUMENTACH PROGRAMOWYCH POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA III RP	27
2.1. Służby specjalne RP wobec procesu integracji europejskiej	28
2.2. Funkcje i zadania służb specjalnych RP w aspekcie członkostwa w NATO ..	35
2.3. Miejsce służb specjalnych III RP w założeniach strategicznych polityki państwa	41

Rozdział 3

ZADANIA POLSKICH SŁUŻB SPECJALNYCH I PRAWNE FORMY ICH REALIZACJI	45
3.1. Ewolucja modelu polskich służb specjalnych 1990–2002	46
3.2. Zadania Agencji Wywiadu	51
3.3. Zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	53
3.4. Zadania Wojskowych Służb Informacyjnych	56
3.5. Czynności operacyjno-rozpoznawcze jako podstawowa forma realizacji zadań służb specjalnych	57

Rozdział 4

FUNKCJE SŁUŻB SPECJALNYCH W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA RP	66
4.1. Funkcja informacyjna	67
4.2. Funkcja procesowa	73
4.3. Funkcja ochronno-kontrolna	75

Rozdział 5

UWARUNKOWANIA CYWILNEJ KONTROLI SŁUŻB

SPECJALNYCH	83
5.1. Uwarunkowania konstytucyjne oraz społeczne funkcjonowania służb specjalnych w demokracji	84
5.2. Standardy w zakresie cywilnej kontroli służb specjalnych	96
5.3. Znaczenie doświadczeń narodowych	97

Rozdział 6

ORGANY PAŃSTWA WYKONUJĄCE FUNKCJE CYWILNEJ

KONTROLI I NADZORU NAD SŁUŻBAMI SPECJALNYMI	105
6.1. Kontrola sprawowana przez organy władzy ustawodawczej	107
6.2. Nadzór władzy wykonawczej	109
6.3. Nadzór sądowniczy	115

Rozdział 7

W KIERUNKU SŁUŻB SPECJALNYCH XXI WIEKU 120 |

7.1. Współczesne podejście do zagadnień bezpieczeństwa międzynarodowego	120
7.2. Współczesna akcja zbrojna a zadania dla służb specjalnych	124
7.3. Służby specjalne wobec wyzwań globalizacji	130
7.4. Syndrom upowszechniania metodyki tajnych służb – wywiad gospodarczy	137
7.5. Nowe wyzwania w zakresie organizacji służb specjalnych	146

ZAKOŃCZENIE	155
--------------------------	-----

ANEKS

FUNKCJE I MIEJSCE SŁUŻB SPECJALNYCH W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA	159
--	-----

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH	175
-----------------------------------	-----

WSKAZÓWKI BIBLIOGRAFICZNE	176
--	-----

BIBLIOGRAFIA	183
---------------------------	-----

WPROWADZENIE

Funkcjonowaniu państw, zarówno demokratycznych, jak i totalitarnych, towarzyszą służby specjalne. Ich obecność jest widoczna na każdym etapie historycznego rozwoju państwa. Działalność, którą prowadzą, jest utożsamiana z niejawną sferą aktywności ludzkiej. To właśnie tajemnica nieodłącznie towarzyszy tej działalności. Jednak, jak każda aktywność człowieka, ta również zostawia ślad w życiu społecznym i politycznym państw, narodów i organizacji, a także często pojedynczych ludzi. Te widoczne na zewnątrz znamiona aktywności tajnych służb są coraz częściej przedmiotem społecznego oglądu i oceny. Obecnie, w warunkach demokracji konstytucyjnej, wzrasta potrzeba społecznej akceptacji dla działań organów państwa, w tym również służb specjalnych. Przyjmuje się bowiem, że nie mogą funkcjonować w demokratycznym państwie organy, których działalność nie jest społecznie akceptowana, nie może również pozostawać poza kontrolą. Zakres i tryb tej kontroli musi jednak uwzględniać specyfikę działalności (tajność) oraz wymóg efektywności. Stąd w warunkach demokracji pojawia się problem politycznej, cywilnej i demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi. Jest on przedmiotem debaty publicznej.

Działalność tajnych służb, usytuowana w szerokim kontekście bezpieczeństwa państwa, jest też coraz częściej obszarem dociekań naukowych. W ostatnich latach pojawia się zatem wiele prób systematyzowania wiedzy o służbach specjalnych różnych państw. Autorzy zajmujący się tą problematyką charakteryzują sfery działalności, zadania, funkcje społeczne i polityczne konsekwencje działań tajnych służb, bądź też skutki braku ich należytej efektywności. Z pewnością jako przedmiot badań służby specjalne mogą być postrzegane w kategoriach interdyscyplinarnych.

Można w tym miejscu wskazać na niektóre z prezentowanych podejść badawczych. O niejawnej sferze działań organów państwa można mówić w odniesieniu do ludzi prowadzących tę działalność. Człowiek z jego umiejętnościami, kwalifikacjami, cechami charakterologicznymi, wiedzą ogólną i specjalistyczną, przydatną do tajnej służby,

stanowi wdzięczny przykład opisów dostępnych w literaturze przedmiotu. Charakterystyki najbardziej znanych w historii wywiadowców i ich mocodawców, organizatorów i wykonawców szpiegowskiego rzemiosła, łowców szpiegów – to najczęściej spotykane, powszechnie dostępne publikacje. Warto tu także zwrócić uwagę, że czynnik ludzki może być także przedmiotem analizy w perspektywie socjologicznej, to jest relacji do grupy społecznej o specyficznym systemie uwarstwienia, powiązań i wartości. Dla przykładu – ileż napisano o potrzebie reform służb specjalnych, widzianych przez pryzmat kadr, w państwach przechodzących transformację systemową.

Interesującym podejściem badawczym jest wykorzystanie dorobku badawczego teorii organizacji. Służby tajne można bowiem postrzegać w kategoriach organizacji o wyraźnie wyodrębnionych cechach. Badanie organizacyjnych struktur, zależności pomiędzy zadaniami poszczególnych jednostek organizacyjnych a ich podporządkowaniem często jest przyczynkiem do wnioskowania o potencjale czy efektywności służb, ale także o systemie nadzoru, cechach procesów decyzyjnych. Przydatna w tym kontekście wydaje się także analiza ekonomiczna działań podejmowanych przez służby, zwłaszcza z uwzględnieniem kryteriów efektywności.

Funkcjonowanie tajnych służb w strukturach państwa bada się uwzględniając aspekty prawne. Tajne służby demokratycznych państw powoływane są w trybie określonym przepisami prawa. To normy prawne powszechnie obowiązujące określają katalog zadań i uprawnień służby, poza który w demokracji ich działalność nie może wykraczać. Ten aspekt problemu wiąże się z jedną z fundamentalnych norm konstytucyjnych w demokracji – zasadą praworządności.

Z analizy literatury przedmiotu wynika, że w badaniach funkcjonowania służb specjalnych dominuje podejście historyczne. Choć, jak zauważa Karol Grünberg, w *badaniach dziejów powszechnych czołowe miejsca zajmują zagadnienia znajdujące się na powierzchni życia. (...) Uwaga autorów (...) koncentruje się na dokumentach dowództw i sztabów wojskowych, komunikatach i sprawozdaniach z pól bitewnych oraz ocenie sytuacji na zapleczu. W znikomym stopniu natomiast poruszana jest rola wywiadu, aczkolwiek jego udział w podejmowaniu*

decyzji przez państwa ma często wielkie znaczenie¹. Z kolei Jan Szczepański pisze: „Pod sceną publiczną” i „za kulisami” ulokowane są mechanizmy umożliwiające przedstawienie na scenie, a mam tu na myśli sprawy bezpieczeństwa, obrony, wywiadu oraz kontrwywiadu, a więc metody i techniki działań, gdzie liczy się przede wszystkim skuteczność zabiegów². Refleksja nad przyczynami dominacji nurtu dociekań nad zjawiskami występującymi „na powierzchni życia” powinna rozpocząć się w gruncie rzeczy od pytania o bariery w badaniach tajnych służb. Można tu stwierdzić, że tajne działania państwa są tyleż atrakcyjnym, co trudnym terenem badawczym. Można też wskazać na wiele czynników, które znacząco ograniczają możliwości organizacji i prowadzenia badań.

- Służby specjalne są z definicji tajne, a informacje o ich działalności w dużej części niedostępne dla opinii publicznej.

- Tradycje służb specjalnych związane są w dużym stopniu z postrzeganiem tajności jako cechy konstytuującej ich miejsce w relacji do innych organów państwa.

- Tajemnica państwowa w wielu krajach świata obejmuje zarówno metody pracy tych służb, jak też ich szczegółowe zadania, struktury organizacyjne i skład personalny.

- Obserwowany w warunkach państw demokratycznych proces „narastania zjawiska przezroczystości” służb specjalnych, stopniowo wywołuje zmiany w społecznym postrzeganiu roli tych służb³.

Zwrócenie uwagi na powyższe ograniczenia badawcze nie zmienia istoty zagadnienia – w demokracji konstytucyjnej potrzeba badania tego obiektywnie istniejącego fragmentu społecznej rzeczywistości, jakim jest funkcjonowanie państwowych tajnych organizacji, jest czynnikiem stałym. Wpływa na to proces kształtowania się cywilnego nadzoru nad służbami specjalnymi w krajach demokratycznych, który powoduje, że w coraz większym stopniu dostępne opinii publicznej stają się: kierunki pracy, struktury organizacyjne, budżet oraz perso-

¹ K. Grünberg, *Szpiedzy Stalina. Z dziejów wywiadu radzieckiego*, KiW, Warszawa 1996, s. 5.

² J. Szczepański, *Kultura*, Warszawa, 26.07.1981; cytat przytaczam za: K. Grünberg, *Szpiedzy Stalina...*, cyt. wyd., s. 5.

³ Do wymienionych ograniczeń badawczych szerzej odnoszę się w: *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa RP*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 1998.

nalnia osób kierujących, skutki podejmowanych przedsięwzięć. Istotnym faktem społecznym jest również publiczne dyskutowanie roli i funkcji tajnych służb w państwie, będące pokłosiem zjawisk kryzysowych w sferze bezpieczeństwa, w tym również negatywnych zjawisk w samych służbach w różnych krajach.

Dostrzegając wymienione uwarunkowania społeczne, trzeba jednocześnie wskazać, że dokonywanie zabiegów badawczych musi uwzględniać interes bezpieczeństwa państwa – co zakłada konieczność ograniczenia badań do sfery, która nie obejmowałaby treści z obszarów prawnie chronionych.

Z drugiej strony podkreślić należy, że podejmowanie wysiłków badawczych oraz ich naukowe dokumentowanie służy wyposażeniu znaczącej grupy obywateli, wykonujących istotne zadania na rzecz państwa (w administracji, wojsku, policji, innych służbach państwowych) w wiedzę, która umożliwi im właściwe wykonywanie obowiązków, ale także rozumienie roli i funkcji służb specjalnych. W szczególności idzie zaś o to, aby działania w służbie publicznej podejmowano w warunkach zachowania równowagi pomiędzy sferą praw i obowiązków obywateli a wymogami ich efektywnej ochrony. W działalności organów władzy publicznej często zapomina się o tym, co może sprzyjać naruszaniu praw i swobód obywatelskich.

Powyższe uwarunkowania uzasadniają najogólniej podjęcie tematu. Warto przy tym zaakcentować wagę celu nadrzędnego w procesie doskonalenia kadr dla instytucji bezpieczeństwa oraz administracji publicznej. Osoba podejmująca trud służby państwu w demokracji musi posiadać świadomość własnej (służebnej) roli wobec społeczeństwa i podejmować działania, które mimo pewnych ograniczeń, są obarczone wymogiem skuteczności czy też szerzej: efektywności. Takiemu podejściu wydaje się sprzyjać uświadomienie mechanizmów funkcjonowania własnego państwa. Stąd także wynika potrzeba upowszechniania wiedzy o funkcjonowaniu służb specjalnych i ich społecznej roli w kręgach osób podejmujących się wypełniania funkcji publicznych – polityków, urzędników, żołnierzy i funkcjonariuszy. Taki jest również główny cel niniejszego opracowania – scharakteryzowanie aktualnego stanu organizacyjno-funkcjonalnego służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP oraz wskazanie perspektyw ich roli w tym systemie.

Biorąc to wszystko pod uwagę, opracowanie problemu ujęto w siedmiu rozdziałach. W rozdziale pierwszym podjęto próbę zdefiniowania pojęcia „służby specjalne”. Uwzględniono tu zarówno czynniki historyczne (poszukiwanie elementów tradycji tajnych służb), jak i warunki współczesne. Te ostatnie sprowadzają się do analizy ujęcia przedmiotowej problematyki w literaturze przedmiotu oraz nawiązują do współczesnych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Rozdział drugi obejmuje analizę treści ważniejszych dokumentów programowych polityki bezpieczeństwa, odnoszących się do miejsca i roli służb specjalnych w strukturach państwa. W rozdziale trzecim zawarto analizę zadań polskich służb specjalnych oraz prawnych form ich realizacji w okresie od 1990 r., kiedy to rozpoczęto przebudowę systemu bezpieczeństwa państwa demokratycznego, skończywszy na reformie służb specjalnych przeprowadzonej w 2002 r. Ten aspekt problemu został omówiony na podstawie aktów prawa powszechnie obowiązującego. W rozdziale czwartym omówiono funkcje służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa. Scharakteryzowano funkcję informacyjną, procesową oraz ochronno-kontrolną. Uwarunkowania cywilnej kontroli służb specjalnych omówiono w rozdziale piątym. Całokształt zagadnień w tym zakresie otwiera analiza aspektów konstytucyjnych. W realiach demokracji nie sposób nie odnieść się również do sfery oddziaływań społecznych, jakim poddawane jest funkcjonowanie służb specjalnych. Z tego względu omówiono pokrótce standardy cywilnej kontroli w innych państwach demokratycznych oraz znaczenie narodowych – polskich tradycji funkcjonowania tajnych służb. Rozdział szósty poświęcono ukazaniu roli organów RP w zakresie wykonywanych przez nie funkcji w zakresie cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi w państwie demokratycznym. Uwzględniono tu zarówno funkcje kontrolne władzy ustawodawczej, jak też nadzór władzy sądowniczej i wykonawczej. Rozdział siódmy obejmuje analizę najistotniejszych wyzwań, stojących przed państwem narodowym na progu XXI wieku, oraz ich konsekwencji dla roli służb specjalnych w podlegającym przekształceniom systemie bezpieczeństwa państwa.

Treść opracowania uzupełnia aneks. Zawiera on tabelę, określającą zakres uprawnień operacyjnych poszczególnych służb w systemie bezpieczeństwa państwa, oraz wykresy ilustrujące zawarte w treści opracowania problemy miejsca organów i służb w tym systemie,

a także uwarunkowania cywilnej kontroli i nadzoru nad przedmiotową sferą działalności instytucji państwa.

Kształt opracowania nawiązuje z jednej strony do analizy przedmiotowej problematyki, przeprowadzonej przez autora podczas badań w Akademii Obrony Narodowej w latach 1997–1998, z drugiej zaś odpowiada na zapotrzebowanie zgłaszane przez słuchaczy studiów podyplomowych w Wydziale Strategiczno-Obronny.

Zgodnie z zamierzeniem autorskim, opracowanie jest próbą usystematyzowania wiedzy o służbach specjalnych i w tym zakresie może stanowić przyczynek do dyskusji o miejscu i roli tych służb w współczesnym świecie oraz propozycję punktu wyjścia do dalszych badań nad przedmiotową problematyką, szczególnie zaś, w odniesieniu do warunków polskich.

* * *

Charakteryzując powody, dla których podjęto się niniejszego opracowania, nie sposób pominąć roli ośrodka akademickiego, w którym ono powstało. Troska o bezpieczeństwo państwa, wzmacnianie jego potencjału obronnego jest od lat udziałem badaczy i dydaktyków związanych z Akademią Obrony Narodowej. Wykreowanie w tejże Akademii forum wymiany poglądów na temat systemu bezpieczeństwa państwa ma zatem swoje głębokie uzasadnienie – obok teoretycznego, również praktyczne.

Ponad pięcioletnią tradycję mają w tej uczelni studia podyplomowe organizowane dla słuchaczy spoza wojska, związanych z instytucjami bezpieczeństwa państwa oraz administracją rządową, a także samorządową. Potrzeba opracowania poświęconego roli służb specjalnych we współczesnej demokracji została uwidoczniiona w toku trwających od kilku lat dyskusji autora z kadrą naukowo-dydaktyczną oraz słuchaczami wykładów w Podyplomowym Studium Obronności Państwa w Wydziale Strategiczno-Obronny AON. Kierownictwu oraz kadrze naukowo-dydaktycznej Wydziału Strategiczno-Obronnego autor wyraża najserdeczniejsze podziękowanie.

POJĘCIE „SŁUŻBY SPECJALNE” W BADANIACH NAUKOWYCH I USTAWODAWSTWIE

Scharakteryzowanie istoty niejawnych działań, podejmowanych przez organy państwa, wymaga zdefiniowania pojęcia „służby specjalne”. Nie jest ono jednoznaczne, choć dość powszechnie mianem tym określa się wywiad i kontrwywiad. Jednak akty prawa powszechnie obowiązującego w Polsce 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 – to znaczy wskazują państwowe organy i instytucje, które prowadzą niejawną działalność, czyli podejmują na podstawie przepisów prawa działania operacyjno-rozpoznawcze. Omawianego terminu – „służby specjalne” – nie odnosi się jednak do wszystkich tego typu służb, a tylko do tych, które „tradycyjnie” wykonują zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. Można zatem mówić o „specyfice” 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.

Na wykazaną wyżej niejednoznaczność pojmowania służb specjalnych nakłada się problem społecznego postrzegania tego typu działalności. W tym kontekście, społeczne pojmowanie istoty służb specjalnych nie przystaje do prawnego ujęcia charakteru tego typu działalności.

Taki stan rzeczy zdaje się wynikać ze współwystępowania w publicznym obiegu informacji kilku względnie niezależnych od siebie tendencji. Odnosząc tę uwagę do polskich realiów demokracji konstytucyjnej, można wskazać z jednej strony na opinie o działalności służb specjalnych (upowszechniane np. przez media), z drugiej zaś na mity i przekonania dotyczące omawianej działalności bądź jej skutków. Brak udokumentowanej wiedzy o funkcjonowaniu wywiadu czy

kontrwywiadu zastępują często, upowszechniane w środkach masowego przekazu, spekulacje i domniemanie. Niedostatki polityki informacyjnej rządu w wymienionym zakresie nie stymulują kreowania wizerunku, który służyłby wzmocnieniu zaufania obywateli do organów i instytucji podejmujących działania w sferze bezpieczeństwa. Wymienione, negatywne z punktu widzenia państwa zjawiska potęgują obiektywnie zachodzące i rejestrowane społecznie pozaprawne działania służb specjalnych, ukierunkowane na maksymalizację wpływu na sprawowanie władzy publicznej, a przynajmniej dające się tak interpretować. Rola służb jest zatem postrzegana jako znacząca, ale nie jest ona ani powszechnie akceptowana w społeczeństwie, ani też doceniana (przynajmniej deklaratywnie) przez znaczącą część establishmentu politycznego.

Równoległe do tych negatywnych zjawisk, zachodzi jednak proces sytuowania służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa w warunkach cywilnej i demokratycznej kontroli. Należy tu zaakcentować obecność w aktach prawa powszechnie obowiązującego norm, które omawianą sferę działań organów państwa regulują, określając ich zadania i funkcje, kreując także mechanizmy cywilnej kontroli. Obejmowanie działalności tajnych służb normami prawa jest obecnie praktyką stosowaną w demokracjach, aczkolwiek – co warto podkreślić – nie ma długiej tradycji. Przyjmowane przez systemy prawne poszczególnych państw rozwiązania są przedmiotem systematycznej analizy i badań. Wyniki tychże pozwalają wnioskować o jednym ze standardów demokracji, który można określić mianem gwarancji praw i swobód obywatelskich w relacji do działań organów państwa.

Właśnie usytuowanie działań służb specjalnych w systemie organów państwa, ze szczególnym wskazaniem sfery ich zadań, 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 jest kształtowana 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 zmienia-

jących 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 państwie demokratycznym.

1.1. 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 wywiadu i kontrwywiadu obecne jest w publikacjach dostępnych w niektórych krajach Europy Środkowej i Wschodniej⁴. Nieczęsto nadaje mu się takie znaczenie w krajach Europy Zachodniej i USA⁵. 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 normatywnych*⁶. 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.

⁴ Przykładem może być wydana w 1996 r. w Moskwie „Biała księga rosyjskich służb specjalnych”.

⁵ 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.

⁶ Z. Galicki, *Status prawny służb specjalnych w wybranych państwach zachodnich*, BKiS UOP, Warszawa 1996, s. 3.

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*⁷. 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 własnego kraju*⁸. 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*⁹. 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*¹⁰.

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 wskazuje Janusz Piekałkiewicz, *szpiegostwo stanowi zakulisową i prowadzoną nielegalnymi środkami walkę o władzę, która rozgrywa się na całym świecie w sferze politycznej, militarnej i gospodarczej*¹¹. To spostrzeżenie wydaje się dobrze oddawać charakter

⁷ S. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, ASW, Warszawa 1985, s. 36.

⁸ Słownik języka polskiego, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka, Warszawa 1989.

⁹ S. Hoc, *Zagadnienia...*, cyt. wyd., s. 36.

¹⁰ *Encyklopedia szpiegostwa*, SPAR, Warszawa 1995, s. 281.

¹¹ J. Piekałkiewicz, *Dzieje szpiegostwa*, Czytelnik, Warszawa 1999, s. 11.

wzajemnego związku pomiędzy sferą niejawnych działań wywiadu a władzą, rozumianą jako zdolność panowania jednych ludzi nad innymi. Do sprawowania władzy bez wątpienia 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*¹². W innym ujęciu jest to *określenie organów specjalnych, zazwyczaj państwowych, których zadaniem jest walka z bezprawną działalnością zagrażającą bezpieczeństwu państwa*. 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.). *Na ogół działalność kontrwywiadu obejmuje cztery podstawowe obszary zainteresowań:*

1. *organizacje wywiadowcze (szpiegowskie) państw obcych,*
2. *skrajne organizacje nielegalne rozwijające działalność we własnym kraju – ekstremiści polityczni, narodowościowi i rasowi (tajna policja polityczna),*
3. *zagraniczne i krajowe organizacje terrorystyczne (służba antyterrorystyczna i związana z nią służba antynarkotyczna),*
4. *działania ekonomiczne zagrażające bezpieczeństwu lub funkcjonowaniu państwa (tajna policja ekonomiczna i finansowa).*

*Szczególnie wyodrębnia się kontrwywiad wojskowy*¹³.

Jak się podkreśla, *zasadniczym celem pracy kontrwywiadowczej jest ochrona tajemnicy, utrudnianie pracy i dostępu obcemu wywiadowi do źródeł informacyjnych (...)*¹⁴.

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.

¹² R. Kessler, *CIĄ od środka*, RYTON, Warszawa 1994, s. 295.

¹³ *Encyklopedia szpiegostwa*, cyt. wyd., s. 224.

¹⁴ A. Misiuk, *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Bellona, Warszawa 1998.

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 spenetrowaniem przez obcy wywiad (oczywiście mówimy tu o zasobach informacji niejawnych, to jest wiedzy, której ujawnienie osobom niepowołanym może narazić na szwank interesy państwa). Ważne jest przy tym kolejne zastrzeżenie, a mianowicie: 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 bodaj wszystkich państw świata. 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 wielu aktach prawnych służby specjalne podmiotowo, to jest wskazując na organy i instytucje państwowe wykonujące zadania wywiadu i kontrwywia-

du¹⁵. To podejście przydatne jest zwłaszcza w procesie określania ustawowych podstaw działania służb specjalnych. Te zaś w demokracji powinny 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 – demokracja tworzy instytucje bezpieczeństwa.

Ujęcie podmiotowe nie wyczerpuje jednak 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 *zbiorcze 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*¹⁶.

Jak widać, przedstawioną definicję charakteryzuje szerokie określenie zakresu podmiotowego pojęcia „służby specjalne”. Obejmuje ono obok wywiadu i kontrwywiadu także służby bezpieczeństwa. Nie jest jednak dostatecznie wyraźne kryterium wyodrębnienia tychże służb spośród innych działających w sferze bezpieczeństwa. Wskazane 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. W tak zarysowanym ujęciu wydaje się jednak uzasadnione rozróżnienie pomiędzy pojęciami „wywiadu” i „kontrwywiadu” a pojęciem „służby

¹⁵ Po raz pierwszy definicję służb specjalnych w aktach prawnych wprowadzono w 1995 r. w *Regulaminie Sejmu RP* z 30.07.1992 r., w którym powołując Sejmową Komisję ds. Służb Specjalnych, wskazano, że pod pojęciem tym należy rozumieć Urząd Ochrony Państwa oraz Wojskowe Służby Informacyjne (MP 95.23.271). W taki również sposób (podmiotowy) zdefiniowano zakres pojęcia „służby specjalne” w ustawie o UOP (DzU 90.30.180 z późn. zm).

¹⁶ *Encyklopedia szpiegostwa*, cyt. wyd., s. 224.

specjalne”. Jednak warto tu zaakcentować, że obecnie coraz częściej (choć dotyczy to głównie publicystyki) pojęcia te się utożsamia.

Z przedstawionych definicji można wyprowadzić wniosek, że zakres pojęć „wywiad” i „kontrwywiad” mieści się w pojęciu „służby specjalne”, które jednak są kategorią szerszą i obejmują także inne jednostki działające w sferze bezpieczeństwa państwa. Gdyby jednak zawęzić zakres pojęcia „służby specjalne” do wywiadu i kontrwywiadu, to działalność służb specjalnych można by postrzegać jako zorganizowaną, zazwyczaj przez państwo, formę działalności ludzkiej, której istotą jest pozyskiwanie informacji istotnych z punktu widzenia organizatora tej działalności bądź przeciwdziałanie ich zdobywaniu w sposób niejawnny.

1.2. Elementy tradycji tajnych służb

Mimo dość dużej różnorodności „tajnych organizacji” w strukturach państwa wywiad i kontrwywiad zajmują miejsce szczególne. Wydaje się, że jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest 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 integralności terytorialnej i dogodnej pozycji pośród innych państw i narodów*¹⁷. 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 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

¹⁷ K. Grünberg, *Szpiedzy Stalina...*, cyt. wyd., s. 5.

także pełnej identyfikacji w relacjach podstawowych, jak choćby „swój – obcy”, 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, konfliktu 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 zdarzeń*¹⁸. 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 ilustrację – 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 r. 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*¹⁹. Tak zarysowany cel możliwy jest do osiągnięcia poprzez posiadanie informacji, które Sun Tzu nazywa „przewidywającą wiedzą”. Ten rodzaj informacji *nie może być jakimś rodzajem wiedzy duchowej ani pochodzącym od bogów, ani też wiedzą przez analogię do przeszłych wyda-*

¹⁸ Tamże, s. 6

¹⁹ Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Przedświt, Warszawa 1994, s. 35.

rzeń, ani też na podstawie spekulacji. Musi to być konkretna informacja pochodząca od człowieka, który dobrze zna sytuację wroga²⁰. Ocena tej sytuacji należy do władcy, który musi umieć z niej korzystać. Umiejętność przewidywania jest przyczyną zwycięstw oświeconego księcia i mądrego dowódcy²¹.

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*²². 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 wskazuje na rolę tajnych działań w osiągnięciu założonych celów. Wskazuje on także na znaczenie osób prowadzących działania niejawne i ich wpływ na rządzenie państwem.

Działalność tajnych służb widoczna jest 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*²³. 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 środo-

²⁰ Tamże, s. 140.

²¹ Tamże.

²² Tamże, s. 143.

²³ *Stary Testament*, KSW, Poznań 1973, *Księga Liczb* (13, 1–2), s. 237.

wiska 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. Bywają 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.

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 nierządnicy 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 miasta²⁴. Na tym przykładzie obserwować można zarówno opis wysiłków wywiadowczych 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 w chwili zagrożenia, tak czy inaczej, potrafimy się zrewanżować. Istotne wydaje się również to, że szpiedzy Jozuego szukali schronienia w domu nierządnicy, gdzie jak można sobie wyobrazić, wizyty wielu mężczyzn nie były niczym szczególnym. To działanie nosiło znamiona kamuflowania własnej działalności (czy jak mówią profesjonaliści – *legendowania*).

Niekwestionowanym wyróżnikiem tajnych służb jest **tajemnica**. Szczególną wartością, charakteryzującą człowieka mądrego i godnego, jest zdolność do zachowania powierzonych mu tajemnic. „Mądrość Syracha” zawiera wskazanie, że *tego, kto dochowuje tajemnic, trzeba kochać jak siebie samego. (...) Bo ranę można obwijać i po obeldze można się pojednać, ale kto zdradził tajemnicę, nadziei już mieć nie może*²⁵. Tajemnica jest zarówno walorem tajnych służb, jak i – co wydaje się dość oczywiste, lecz często nie dostrzegane – pełni ważną rolę w życiu każdego człowieka. Trudno znaleźć kogokolwiek,

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

²⁵ *Stary Testament*, cyt. wyd., t. II, *Mądrość Syracha* 27, 16–21, s. 589.

kto nie zachowywałby pewnej wiedzy o sobie, najbliższych, otoczeniu w tajemnicy przed innymi. Wolor tajemnicy dla funkcjonowania organizacji wypływa 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 na podstawie przewidywalnych (widocznych dla wszystkich) przesłanek.

Zaprezentowane wątki „Starego Testamentu” pozwalają wskazać na rolę tajnych działań w 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** – dysponujące własnym aparatem łączności, a także represji. Zinstytucjonalizowaną postacią służb specjalnych w państwie można obserwować na przykładzie Kalifatu Abbasydzkiego (Płw. Arabski, IX wiek n.e.) Istniała tam dobrze rozbudowana administracja, podporządkowana panującemu (kalifowi), obejmująca 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 abbaszydzkiego 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 poczty miał inną ważną funkcję poza doглядaniem 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 kalifowi*²⁶. 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 lekarzy²⁷.

Z dotychczas zarysowanych definicji oraz na podstawie przedstawionych „ilustracji historycznych”, można wnioskować o istocie „tradycyjnej” roli służb specjalnych w państwie²⁸. Określają ją następujące czynniki:

- **działalność tajnych organizacji 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,**

- **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”,** jakbyśmy dzisiaj powiedzieli (handlarzy, podróżników, kurierów pocztowych bądź, jak w przypadku Jerycha – nierządnic),

- **instytucje zajmujące się wytwarzaniem 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 konfliktu.**

²⁶ P. K. Hitti, *Dzieje Arabów*, PWN, Warszawa 1969, s. 262–268.

²⁷ Tamże, s. 268.

²⁸ Niepomniemie więcej „ilustracji historycznych” dostarcza obszerne dzieło Janusza Piekałkiewicza „Dzieje szpiegostwa” (cyt. wyd.).

Zaprezentowane cechy 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 demokracji utożsamiać z osobą panującego, czy nawet kręgiem jego najbliższych doradców, jest przecież w sposób oczywisty obecna w życiu publicznym. Mimo że jej wyłanianie regulują 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.

1.3. Współczesne pojmowanie istoty 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*²⁹. W tym ujęciu zdobywanie przy użyciu tajnych metod informacji, dla wywarcia za ich pomocą określonego wpływu na dane osoby, postrzega się w kategoriach *metafory życia społecznego*³⁰. 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 ob-

²⁹ J. Le Carre, *Szpiegowanie jest zajęciem uniwersalnym*, „Polityka”, Warszawa 11.04.1998.

³⁰ Tamże.

szary, 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 umożliwia analiza aktów prawnych w sferze bezpieczeństwa. Często jednak za kryterium wyodrębnienia służb specjalnych przyjmuje się ustawowe upoważnienie do prowadzenia tajnych działań³¹. 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 celnych³².

Przyjęcie takiego rozumienia rozpatrywanego terminu zacierają jednak różnice pomiędzy służbami specjalnymi w „tradycyjnym” ujęciu a służbami o charakterze stricte „policyjnym”. Należy przy tym wskazać, że istotą tego rodzaju działalności służb, w tym niejawniej 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

³¹ 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.

³² *Służby specjalne RP. Prawne aspekty cywilnego nadzoru*, wyd. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1997, s. 13.

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 kontrwywiadu³³.

* * *

Podsumowując dotychczasowy wywód, można zatem przyjąć jako zasadne **rozumienie służb specjalnych w kategoriach wywiadu i kontrwywiadu, z zastrzeżeniem, że współcześnie ich miejsce w systemie bezpieczeństwa państwa rozpatrywać należy w relacjach do innych służb i organów wykonujących zadania w tym systemie, w szczególności zaś do tych, które podejmują, z mocy ustaw, tajne działania (wykaz organów i instytucji podejmujących działania w systemie bezpieczeństwa państwa zawiera tabela 1, zob. Aneks). Takie ujęcie problemu, pozwala charakteryzować służby specjalne zarówno w aspekcie teoretycznym – akcentując ich genezę i specyfikę działalności, jak też praktycznym – jako obszar badań w systemie bezpieczeństwa państwa, pozwalający na doskonalenie relacji pomiędzy poszczególnymi jego elementami, mający zatem praktyczne odniesienia.**

³³ S. Zalewski, *Nadzór nad służbami specjalnymi w systemie bezpieczeństwa państwa*, praca studyjna, AON, Warszawa 1998, s. 6.

MIEJSCE SŁUŻB SPECJALNYCH W DOKUMENTACH PROGRAMOWYCH POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA RP

Polityka bezpieczeństwa jest tym obszarem działania państwa, w którym koncentrują się z jednej strony obiektywne wyzwania i zagrożenia, z drugiej zaś subiektywna ich percepcja³⁴. Na podstawie oceny zagrożeń, formułowane są poglądy i koncepcje przeciwdziałania niebezpieczeństwom czy też ich eliminowania. Są one wytyczną i dyrektywą do działania organów państwa w sferze bezpieczeństwa. W warunkach demokracji, jeśli założenia teoretyczne dotyczące „zapewniania bezpieczeństwa” staną się przedmiotem uzgodnień głównych sił politycznych bądź kompromisu, bądź też zyskają znaczącą aprobatę społeczną, stają się w pełni legitymizowaną sferą działania władzy publicznej. Stan taki wydaje się pożądany ze względu na możliwość względnie stabilnego kształtowania instrumentów bezpieczeństwa – prawa oraz instytucji działających na jego podstawie. Właśnie w teorii i praktyce, ukierunkowanej na osiągnięcie założonych celów w sferze bezpieczeństwa narodowego, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy, sytuuje się pojmowanie strategii bezpieczeństwa³⁵.

Współcześnie nie można mówić o państwie i jego polityce bezpieczeństwa w oderwaniu od relacji zewnętrznych. Interesy państwa, jako podmiotu stosunków międzynarodowych, są ważnym obszarem badań naukowych³⁶. Współczesne państwo nie może kształtować sto-

³⁴ W taki sposób ujmuje politykę bezpieczeństwa R. Zięba *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 55–56.

³⁵ Nawiązuję tu do definicji strategii, opracowanej w Akademii Obrony Narodowej, zob. *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1993. Zob. też B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Bellona, Warszawa 1996, s. 12.

³⁶ W nauce o stosunkach międzynarodowych dominują dwa zasadnicze podejścia badawcze: realistyczne (neorealistyczne), które sytuuje państwo jako podmiot stosunków międzynarodowych, oraz neoliberalne, które obok państwa wskazuje na instytucje pozapaństwowe i ich podmiotową rolę w tych stosunkach. Różnic jest więcej, interesujące ich zestawienie tabelaryczne prezentuje J. Czaputowicz, *System czy nieład. Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, PWN, Warszawa 1998, s. 52.

sunków wewnętrznych w oderwaniu od relacji z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej. Zważywszy przy tym, że na tle aktywności państw narodowych oraz organizacji międzynarodowych, rośnie rola pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych można mówić o daleko idącym przenikaniu wpływów oraz istotnym wpływie środowiska międzynarodowego na sferę wewnętrzną państwa. Wpływ ten jest większy w demokracjach, w którym uwarunkowaniom zewnętrznym, ograniczającym zakres swobody decyzyjnej rządu w sprawach porządku krajowego, towarzyszy ograniczenie wyników z konstytuującego system społeczno-polityczny zakresu swobód i praw obywatelskich.

Zważywszy na powyższe, zasadne wydaje się wykazanie, jakie miejsce zajmują służby specjalne w dokumentach programowych polityki bezpieczeństwa RP, w szczególności zaś w założeniach strategicznych. Ma to swoistą wymowę wobec faktu, że polityka bezpieczeństwa III RP jest jednym z nielicznych obszarów, gdzie w długim okresie – to jest od 1990 roku – osiągnięto względnie stały poziom politycznego konsensu. Na tym tle, problematyka służb specjalnych, choć istotnie wpisująca się w całokształt problemów bezpieczeństwa państwa, pozostawała obszarem względnie niestabilnym, narażonym na spory i konflikty.

2.1. Służby specjalne RP wobec procesu integracji europejskiej

Podjęcie przez rząd RP latem 1990 r. decyzji o rozpoczęciu negocjacji nad Układem Europejskim, może być postrzegane jako początek procesu integracji z Unią Europejską³⁷. W dokumentach rządowych już w 1997 r. podkreślano, że *członkostwo Polski w Unii Europejskiej stanowi cel strategiczny Rządu Polskiego i jest jednym z głównych wyzwań stojących przed polską polityką i gospodarką. Dążenie do uzyskania członkostwa jest związane z pragnieniem realizacji podstawo-*

³⁷ Układ Europejski, ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi z drugiej strony, został podpisany 16 grudnia 1991 r., a wszedł w życie 1 lutego 1994 r. Szerzej na ten temat (w:) *Narodowa Strategia Integracji*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997.

wych celów polskiej polityki w sferze bezpieczeństwa oraz w sferze gospodarczej i społecznej³⁸. Z tak zarysowanego celu strategicznego wynika, że problematyka bezpieczeństwa jest jednym z istotnych obszarów w procesie integracji.

Z powyższego wynikają zarówno liczne zadania dla organów i instytucji bezpieczeństwa państwa, jak też wytworzenie w nieodległej perspektywie nowych uwarunkowań dla ich funkcjonowania. Będą one pochodną zmieniających się relacji pomiędzy państwami wewnątrz wspólnoty, do której aspirujemy, ale także relacji z innymi państwami w bezpośrednim otoczeniu Polski, w tym w szczególności ze wschodnimi sąsiadami, zmieniających się w istotnym zakresie wskutek wejścia naszego kraju do UE. Znaczenie wspólnotowych struktur bezpieczeństwa wydaje się w ostatnich latach wzrastać, ale nie dają się one postrzegać jako dominujące w Europie, a zatem dalej należy je widzieć w całym kompleksie uwarunkowań bezpieczeństwa.

Warto w tym miejscu wskazać na sygnalizowaną w literaturze przedmiotu tendencję regionalizacji bezpieczeństwa oraz znaczenie europejskiego kompleksu bezpieczeństwa dla polskiej polityki. Wskazana tendencja uwidoczniła się po zakończeniu zimnej wojny i osłabieniu syndromu globalizacji regionalnych systemów bezpieczeństwa³⁹. Wzrasta zatem rola rozwiązań regionalnych. Przyjmują one różne oblicza. W warunkach europejskich ten kompleks bezpieczeństwa postrzega się jako:

- *wspólnotę bezpieczeństwa (Unia Europejska),*
- *hegemoniczne przywództwo oparte na porozumieniu (NATO),*
- *pluralistyczną wspólnotę bezpieczeństwa (postzimnowojenna KBWE),*
- *koncert państw (Partnerstwo dla Pokoju),*
- *sfery wpływów – hegemoniczne przywództwo oparte na przymusie (zimnowojenna KBWE – obecne preferencje rosyjskie),*
- *równowaga sił (dwubiegunowa równowaga zimnowojenna)⁴⁰.*

Zaprezentowane elementy tworzą specyficzną hierarchię, w której najwyższym szczeblem jest wspólnota bezpieczeństwa, zaś rozwiąza-

³⁸ *Narodowa Strategia Integracji*, cyt. wyd., s. 6.

³⁹ E. A. Kozłowski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie: od globalizacji do regionalizacji*, (w:) *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe...*, cyt. wyd., s. 56.

⁴⁰ Tamże, s. 61.

niem w pewnym sensie „uwsteczniającym” proces bezpieczeństwa jest powrót do równowagi sił, jako dominującego czynnika w sferze kształtowania relacji pomiędzy państwami. Można stwierdzić, że wymienione elementy, składające się na europejską architekturę bezpieczeństwa, tworzą obraz przenikających się czynników i współzależności. Jest to zatem system złożony i wielopodmiotowy. Dominacja jednego z czynników zmniejsza znaczenie pozostałych. Wobec możliwości postrzegania Europy w kategoriach konglomeratu państw o często różnych interesach, odmiennych potrzebach, zróżnicowaniu kulturowym, doświadczeniu historycznym oraz poziomie rozwoju gospodarczego, wzrasta znaczenie tych rozwiązań, które sprzyjają integracji. Istotnym jej składnikiem jest rozbudowa powiązań pomiędzy państwami, organizacjami pozarządowymi oraz obywatelami. Powiązania te mają wymiar zarówno polityczny, jak też społeczny, gospodarczy i kulturowy. Główną ich funkcją jest zmniejszanie ryzyka wystąpienia konfliktów w wymiarze zagrażającym stabilności systemu. Stąd proces integracji można postrzegać jako wieloaspektowy.

Analizując dokumenty programowe, wytwarzane na użytek polskiej polityki w procesie akcesyjnym do Unii Europejskiej, w relacji do zagadnień bezpieczeństwa – można wskazać obszary, w których występują potencjalne zagrożenia dla przebiegu procesu. Już samo wskazanie tych obszarów pozwala wskazać zakres pożądanej aktywności dla służb specjalnych, wspierających procesy integracji.

W zakresie dostosowań gospodarczych za niezbędną przed uzyskaniem członkostwa, uznaje się *rozbudowę infrastruktury granicznej na tych odcinkach granicy RP, które po przystąpieniu Polski do UE staną się zewnętrznymi granicami Unii*⁴¹. W omawianym zakresie zwraca także uwagę kompleks zadań identyfikowanych jako „potencjalne problemy w procesie integracji”. Wymienia się tu: *możliwość wzrostu zjawisk niepożądanych i sprzecznych z prawem, m.in. prania brudnych pieniędzy i unikania opodatkowania (tzw. transfer cen)*⁴².

Innym zespołem zagadnień jest postrzeganie integracji z UE przez pryzmat **wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa**. Podkreśla się, że *w polskiej optyce bezpieczeństwo jest kategorią niepodzielną,*

⁴¹ *Narodowa Strategia Integracji*, cyt. wyd., s. 18.

⁴² Tamże, s. 20.

obejmującą bezpieczeństwo ekonomiczne oraz militarne. Istotne jest przy tym widzenie różnych aspektów narodowej polityki w relacji z funkcjami struktur europejskich i atlantyckich. Członkostwa w UE zapewni nam bezpieczeństwo ekonomiczne i socjalne, członkostwo w NATO pokój oraz bezpieczeństwo militarne, a członkostwo w UZE umożliwi Polsce udział w budowie Europejskiej Tożsamości Obronnej⁴³. Ważnym zadaniem w polityce zagranicznej jest zatem identyfikowanie potencjalnych zagrożeń dla procesu integracji Polski z UE, informowanie władz RP o stanowiskach i inicjatywach UE istotnych dla członkostwa Polski w UE (...) ⁴⁴.

Istotnym, z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, obszarem jest **wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne**. Czynnikiem działającym destabilizująco na porządek wewnętrzny w krajach UE są zagrożenia ze strony przestępczości zorganizowanej. Dlatego też celem współpracy w sprawach karnych będzie skuteczniejsze zwalczanie przestępczości, zwłaszcza zorganizowanej, w takich jej przejawach jak narkotyki, pranie pieniędzy, kradzieże samochodów, handel kobietami i zmuszanie do prostytucji, a także ściganie przestępców ukrywających się na terenie innych państw⁴⁵. Katalog zagrożeń, których źródłem jest przestępczość zorganizowana uzupełniają zagrożenia związane z przemysłem narkotykowym oraz terroryzmem⁴⁶. Przeciwdziałaniu tym negatywnym zjawiskom będzie służyła współpraca służb policyjnych, która – jak się podkreśla – przyczyni się do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa obywateli, które jest jednym z najczęściej podnoszonych problemów towarzyszących procesowi integracji europejskiej⁴⁷. Istotne jest w omawianym zakresie dostosowanie krajowego prawodawstwa oraz praktyki działań wewnętrznych do norm obowiązujących w Unii. Deklaracje rządu RP w omawianym dokumencie obejmują także dążenie do nawiązania współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (grupy robocze i wyspecjalizowane agencje) oraz rozwoju infrastruktury operacyjnej dla zadań realizowanych przez służby policyjne⁴⁸.

⁴³ Tamże, s. 36.

⁴⁴ Tamże, s. 37.

⁴⁵ Tamże, s. 40.

⁴⁶ Tamże, s. 41.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Tamże.

Wymienione założenia polityczne z 1997 r. potwierdziła Deklaracja Wstępna Rządu RP z 2 marca 1998 r., przedstawiona w Brukseli podczas otwarcia negocjacji członkowskich sesji ministerialnej między Rzeczypospolitą Polską a Unią Europejską⁴⁹. W dokumencie wskazuje się, że *członkostwo w Unii Europejskiej jest najkorzystniejszym wyborem z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, stabilności demokratycznego porządku, utrwalania podstaw szybkiego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego i budowania nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego*⁵⁰. Podkreślono także akceptację rządu RP wobec zobowiązań wynikających z *przeniesienia do obszaru wspólnych polityk zagadnień ochrony granic, polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej (...)*. Wskazano także, że *współpraca z innymi państwami członkowskimi w walce z nielegalną migracją, przemytem narkotyków, praniem brudnych pieniędzy i innymi przejawami zorganizowanej przestępczości będzie jednym z (...) najważniejszych priorytetów (rządu RP – przyp. S. Z.)*⁵¹.

Problem formułowania założeń polityki bezpieczeństwa w relacji do grup społecznych, etnicznych i religijnych podnoszony jest, wobec procesów gospodarczej i politycznej integracji europejskiej, również w Polsce. Procesy integracyjne wywołują często obawy o zachowanie narodowej tożsamości i odrębności – w sensie społecznym i kulturowym, a w sensie politycznym – suwerenności państwa. Wskazuje się przy tym, że struktury integracji zachodnioeuropejskiej coraz bardziej wnikają w struktury poszczególnych państw, przenikają „ducha narodów”, ich kultury, swoistości etniczne, unifikują gospodarke, standaryzują nawet w szczegółach normy prawne i relatywizują normy moralne⁵².

Wymienione cechy charakteryzujące procesy integracyjne nie wyczerpują całej złożoności problemu. Konsekwencje budowy wspólnej Europy zdają się wykraczać poza najczęściej artykułowane obawy o zachowanie narodowej suwerenności. Jak pisze francuski filozof Luc Ferry, integracja europejska jest „procesem bez podmiotu”. W jego ocenie *powstają przepisy prawne, istnieje wymiana handlowa, tworzą się różnego rodzaju związki między narodami, jednakże w żadnym*

⁴⁹ Deklaracja Rządu RP z 2.03.1998 r., Dziennik Internetowy Polskiej Agencji Prasowej.

⁵⁰ Tamże, s. 1.

⁵¹ Tamże, s. 4.

⁵² J. Damrosz, *Kultura i lokalno-regionalna polityka kulturalna w Polsce (szanse i zagrożenia)*, Warszawa 1997, s. 69.

momencie proces ten nie jest przejrzysty, a fortiori zrozumiąty dla obywateli. Nikt za ten proces nie odpowiada, nie można go przypisać do żadnego podmiotu (...). Czyż w tej sytuacji można się spodziewać, że obraz zjednoczonej Europy stanie się współczesną wizją, która – po upadku wszelkich ideologii – nada sens naszej polityce?⁵³ Obawy części środowisk naukowych, artykułowane wobec procesu integracji europejskiej, wyrażają troskę o to, czy w wyniku tak znaczących zmian zostaną stworzone odpowiednio skuteczne instrumenty bezpieczeństwa, które zastąpiłyby te istniejące – utożsamiane z państwem narodowym, w jego demokratycznym wydaniu, jako strażnikiem praw i wolności obywatelskich.

Nie przesądzając o ostatecznym kształcie jednoczącej się Europy, można stwierdzić, że tendencje integracyjne na kontynencie zmieniają tradycyjnie postrzeganą pozycję państwa demokratycznego jako strażnika i gwaranta interesów narodowych. Poszerzają bowiem jego obowiązki w zakresie zapewnienia przestrzegania praw i swobód obywatelskich, troski o zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy, o bezpieczeństwo publiczne. Procesowi poszerzania obowiązków nie towarzyszy jednak postęp w zakresie efektywności w przeciwdziałaniu zagrożeniom. Również w tej sferze wyznacznikiem polityki bezpieczeństwa staje się rosnąca współzależność państw.

Czynnik współzależności w kreowaniu środowiska bezpieczeństwa w Europie widoczny jest w kontekście działań podejmowanych nie tylko przez przedstawicieli władz wykonawczych – rządów poszczególnych krajów, ale również władz ustawodawczych. Podczas Konferencji Przewodniczących Europejskich Zgromadzeń Parlamentarnych w Zagrzebiu (19–12 maja 2002 r.), poświęconej narodowym strategiom walki z terroryzmem, wskazywano konieczność podjęcia przez demokracje nowych form współdziałania⁵⁴. W tym kontekście zwrac-

⁵³ L. Ferry, *Człowiek – Bóg, czyli o sensie życia*, PIW, Warszawa 1998, s. 159–160.

⁵⁴ Konferencja, organizowana co dwa lata z inicjatywy Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, odbyła się pod hasłem „Demokracje wobec terroryzmu – strategie narodowe”. Wzięło w niej udział ponad 60 przewodniczących i wiceprzewodniczących parlamentów narodowych oraz międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych. W skład delegacji Sejmu i Senatu RP weszli m.in.: marszałek Sejmu Marek Borowski, przewodniczący Delegacji Parlamentarnej RP do ZPRE poseł Tadeusz Iwiński i marszałek Senatu Longin Pastusiak. Debatowano także nad Apelem na rzecz Karty Obowiązków Państw. „Kronika Sejmowa” nr 25 (506) z 2002 r.

cją uwagę europejskie inicjatywy skierowane przeciwko międzynarodowym organizacjom terrorystycznym – jak „czarna lista” takich organizacji (respektowaną przez wszystkie państwa) oraz europejski *Warrant of arrest* (nakaz zatrzymania). Za godną rozważenia uznano także hiszpańską inicjatywę utworzenia Europejskiej Organizacji Wywiadowczej zorientowanej na walkę z międzynarodowym terroryzmem⁵⁵.

Można ocenić, że zgłaszane propozycje zmierzają do instytucjonalizacji w układzie ponadnarodowym instrumentów bezpieczeństwa, ukierunkowanych na rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom.

Efektywne zapewnianie bezpieczeństwa rodzi więc **potrzebę współdziałania** w coraz większym zakresie. Państwa przenoszą znaczącą część procedur decyzyjnych na szczebel ponadnarodowy. W działaniach na rzecz integracji ważne jest przekonanie grup społecznych do korzyści płynących z posiadania miejsca w zjednoczonej Europie, jako rozwiązania pozwalającego utrzymać narodową tożsamość oraz zapewnić lepsze (bezpieczniejsze) warunki rozwoju obywateli.

Jak podkreśla Samuel Huntington, współczesne państwa *swoje interesy ujmują w sposób, jakiego nie przewidziała teoria realistyczna w klasycznym wydaniu. Systemy wartości, kultura i instytucje wywierają wpływ na definiowanie przez państwa swoich interesów. Interesy te kształtowane są na dodatek nie tylko przez lokalne wartości i instytucje, lecz także normy i instytucje międzynarodowe*⁵⁶. Powyższy pogląd ma odniesienie do warunków organizowania przez państwa instytucji bezpieczeństwa. Sytuując w ich obrębie służby wywiadu i kontrwywiadu, wykonujące zarówno zadania w sferze rozpoznawania zagrożeń zewnętrznych, jak też ochrony porządku konstytucyjnego, trudno nie zauważyć, że rola tych tradycyjnych instytucji w dobie integracji zmieni się dość zasadniczo. Na tym etapie analizy wydaje się zasadna ogólna konstatacja, że czynnik politycznej współzależności państw będzie wywoływał znaczące skutki w projektowaniu sfery zadań służb oraz koordynacji ich działalności i poszerzaniu zakresu współdziałania.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, PWL Muza, Warszawa 1998, s. 31.

2.2. Funkcje i zadania służb specjalnych RP w aspekcie członkostwa w NATO

Analiza uwarunkowań zewnętrznych dla kształtowania polityki bezpieczeństwa państwa nie może pominąć wpływu jego uczestnictwa w Sojuszu i wynikających stąd konsekwencji⁵⁷. Można stwierdzić, że przystąpienie Polski do Paktu Północnoatlantyckiego stworzyło podstawy trwałego umocowania naszego kraju w euroatlantyckich strukturach bezpieczeństwa. Umocniło pozycję państwa w stosunkach międzynarodowych. Otworło nowe możliwości wpływu na sferę bezpieczeństwa europejskiego. Problemy te często stają się przedmiotem naukowych analiz.

Relatywnie rzadziej bywa podnoszony problem znaczenia członkostwa RP w NATO dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁵⁸. Istotne przy tym jest wskazanie, że od 1991 r., kiedy to w wyniku likwidacji Układu Warszawskiego zmieniła się sytuacja strategiczna w Europie, poza podstawową funkcją Sojuszu, sprowadzającą się do odstraszania potencjalnego agresora oraz – ewentualnie – wspólnej obrony, na znaczeniu zyskują zadania wykraczające poza tradycyjny wymiar polityczno-militarny. Są one związane z wyzwaniem, jakie dla stabilizacji sytuacji w regionie euroatlantyckim niosą konflikty etniczne prowadzące do rozpadu państw wielonarodowych oraz zjawiska określanego mianem presji migracyjnej, kryzysy gospodarcze, upadek ładu politycznego, spory terytorialne, naruszanie praw człowieka i nieudane wysiłki na rzecz reform.

Zjawiska te są szczególnie groźne w państwach przechodzących okres transformacji systemowej. Szeroko określony katalog wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa zbiorowego jest coraz częściej prezentowany jako przesłanka kształtowania koncepcji strategicznej Sojuszu, która została przyjęta podczas szczytu przywódców 19 państw w Waszyngtonie w kwietniu 1999 r. Diagnoza zagrożeń pozwala przewi-

⁵⁷ Analizę wpływu wzajemnych zobowiązań sojuszniczych na kształt i charakter obrony narodowej zawarł B. Balcerowicz w pracy *Sojusz a obrona narodowa*, Bellona, Warszawa 1999.

⁵⁸ Szerzej na ten temat, S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO. Aspekt społeczny i instytucjonalny* (w:) *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, red. W. Fehler i J. Tymanowski, A. Marszałek, Toruń 1999.

dywać zmiany charakteru Sojuszu w nadchodzącym stuleciu. W tym zakresie istotne wydaje się również, że na charakter NATO wpłynęło nie tylko fakt występowania określonych negatywnych procesów w sferze społecznej, ale również to, czy zjawiska destabilizujące struktury społeczne wykażą tendencję do oddziaływania na sferę ponadlokalną czy ponadregionalną. W obecnej sytuacji politycznej Europy istotne wydaje się także, czy państwa członkowskie Paktu będą wykazywały dostateczną „odporność” w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego na zagrożenia, których źródłem są konflikty, w tym gospodarcza destabilizacja na wschodzie i południu kontynentu oraz polipita i zorganizowania przestępczość.

Czynnikiem istotnie przewartościowującym dotychczasową praktykę działania Sojuszu były wydarzenia 11 września 2001 r. Atak terrorystyczny na World Trade Center w Nowym Jorku był bezpośrednią przyczyną akcji zbrojnej w Afganistanie. Był również czynnikiem sprawczym inicjatywy znanej jako Koalicja Antyterrorystyczna, która zapoczątkowała międzynarodową – łączącą nie tylko członków Paktu – krucjatę przeciwko światowemu terroryzmowi. Polityczne znaczenie szerokiej koalicji dla przeciwdziałania terroryzmowi wyraża się również w powołaniu w maju 2002 r. Rady NATO-Rosja.

Obok konsekwencji politycznych i stricte wojskowych ataku terrorystycznego na Nowy Jork i Waszyngton, rysują się także nowe wyzwania dla działań służb specjalnych. Robert Kupiecki ocenia, że *ogniwem stosunkowo najslabszym w bieżącej działalności NATO jest wymiana informacji i współpraca służb specjalnych. Sojusz tylko w ograniczonym zakresie jest główną areną współpracy, ułatwia jednak ją w istotny sposób krajom członkowskim. Wydarzenia 11 września, „stawiając pod przęgierzem” i aktywizując jednocześnie międzynarodową „wspólnotę wywiadowczą”, spowodowały bezprecedensowe poszerzenie tej współpracy w ramach Organizacji. Mechanizmom wymiany informacji towarzyszą również kroki organizacyjne prowadzące do rozwoju struktur zbierających i przetwarzających dane*⁵⁹. Zaprezentowana ocena wskazuje na skalę potrzeb w usprawnianiu działalności narodowych struktur wywiadowczych oraz koordynacji ich działań w ramach Sojuszu.

⁵⁹ R. Kupiecki, *Nato a terroryzm*, „Sprawy Międzynarodowe”, Warszawa, lipiec-wrzesień 2001.

Oceniając aktywność gremiów sojuszniczych w ostatnich latach, prognozuje się utrzymanie występujących obecnie tendencji, które sprowadzają się najogólniej do ewolucji NATO, pozostającego nadal formalnie paktem wojskowo-politycznym, w kierunku organizacji zbiorowego bezpieczeństwa.

Wskazując na tę tendencję, warto zauważyć istotne konsekwencje, jakie dla sfery bezpieczeństwa wewnętrznego państw członków Paktu ma szerokie określenie zagrożeń i wyzwań w sferze bezpieczeństwa. W literaturze przedmiotu podkreślano, że już na etapie decyzji politycznych o aspirowaniu RP do członkostwa w Pakcie, obok wymiaru zewnętrznego, także wewnętrzne bezpieczeństwo postrzegano jako obszar podlegający istotnym przewartościowaniom. W opinii przytoczonej przez Jacka Czaputowicza, motywy wewnętrzne są *coraz wyraźniejszą przyczyną uczestniczenia w Sojuszu*. Do motywów tych zalicza się *zyskanie znaczenia społeczności państw zachodnich, a nawet zwiększenie poczucia bezpieczeństwa wobec potencjalnych zagrożeń mających źródło wewnątrz systemu*⁶⁰.

Uczestnictwo w NATO z polskiego punktu widzenia skutkowało przyjęciem wypracowanych tam przez wiele lat reguł gry, tj. udziałem w procedurach decyzyjnych, których wymiar zdecydowanie wykracza poza aspekt militarny czy polityczno-militarny. Jak się często podkreśla, od tradycyjnych sojuszy wojskowych NATO różni *wysoki stopień instytucjonalizacji*⁶¹. Czynniki ten ma rozliczne konsekwencje społeczne i gospodarcze, których podstawową emanacją jest widoczne zacieśnienie współpracy nie tylko sił zbrojnych, ale i współpracy gospodarczej (sektor zbrojeniowy, polityka kształtowania rezerw, wzrost inwestycji zagranicznych państw sojuszniczych), a w konsekwencji wzrost znaczenia czynnika współzależności państw. W tym kontekście polityka gospodarcza państwa, również w jej wymiarze wewnętrznym, jest uwarunkowana względami bezpieczeństwa, wśród których interesy będące pochodną uczestnictwa w Sojuszu wydają się istotne. W tym kontekście istotnego nowego znaczenia nabiera pro-

⁶⁰ J. Czaputowicz, *System czy...*, cyt. wyd., s. 214. Na tę funkcję NATO zwracają także uwagę inni autorzy, m.in. Steve Van Evera, *Primed for peace, Europe after the cold war*, „International Security” 1990/1991, t. 15, nr 3 s. 55 oraz Charles L. Glaser, *Why NATO is still best*, „International Security” 1993, t. 18, nr 1, s. 21.

⁶¹ J. Czaputowicz, *System czy...*, cyt. wyd., s. 215.

blem ochrony interesów gospodarczych państwa –pozostający w obszarze zadań służb specjalnych.

Kolejną istotną, z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, konsekwencją wejścia Polski do NATO były zmiany w systemie ochrony informacji niejawnych. Dostosowaniu krajowych rozwiązań do obowiązujących w państwach Sojuszu standardów ochrony informacji służyło uchwalenie ustawy o ochronie informacji niejawnych⁶². Wraz z aktami wykonawczymi – rozporządzeniami wydanymi na jej podstawie, ustawa tworzy prawny system mający na celu ochronę zasobów informacyjnych oraz procedur decyzyjnych kierownictwa państwa w sprawach istotnych dla jego bezpieczeństwa i obronności. Należy przy tym odnotować, że na tempo prac nad ustawą wpłynęły w sposób widoczny potrzeby artykułowane wobec Polski przez przedstawicieli Paktu.

Biorąc pod uwagę tylko wymienione obszary, można zauważyć, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w aspekcie instytucjonalnym to sfera poddawana obecnie intensywnym zabiegom reformatorskim, których akcentowaną, często główną przesłanką jest właśnie dostosowanie struktur do wymogów wynikających z uczestnictwa kraju w NATO, zarówno w aspekcie organizacyjno-prawnych jak również funkcjonalnym. Celem tych zabiegów jest stworzenie możliwości efektywnego współdziałania poszczególnych służb w ramach krajów Paktu. Uzależnienie reformy struktur bezpieczeństwa wewnętrznego państwa od tego czynnika wydaje się pożądane, lecz niewystarczające. Należy przy tym wyraźnie zaakcentować, nie zawsze dość wyraźnie podnoszoną przed decydentów politycznych, potrzebę zmian instytucjonalnych, widzianych przez pryzmat interesu narodowego czy też, zawężając nieco problem, do interesu bezpieczeństwa państwa i obywateli. Ten właśnie czynnik będzie stanowił o ostatecznej ocenie instytucji bezpieczeństwa.

W zarysowanym kontekście interesujące jest wskazanie na to, jak rolę służb specjalnych ujmują obecni sojusznicy RP. Rolę tych służb w realizacji narodowych interesów można wykazać na przykładzie dokumentów rządowych USA. W Narodowej Strategii Bezpieczeństwa z 1996 r., podkreśla się relację pomiędzy zadaniami wywiadu a szerszym kontekstem współczesnego bezpieczeństwa. Dostosowanie

⁶² Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 roku, DzU nr 11, poz. 95.

organizacji do nowych zadań wymaga stałego doskonalenia pracy wywiadu, szczególnie zaś poprawy w gospodarowaniu zasobami ludzkimi oraz wzmocnienia więzi funkcjonalnych z kierownictwami politycznymi poszczególnych resortów⁶³.

Wskazane w dokumencie priorytety działań służb specjalnych USA obejmują m.in. ostrzeżenie o zagrożeniach interesów USA, monitoring państw agresywnych, których politykę cechuje wrogość wobec USA, kontroli broni jądrowej, transnarodowych zagrożeń, takich jak: proliferacja broni masowej zagłady, międzynarodowy handel narkotykami, terroryzm, międzynarodowa zorganizowana przestępczość, zintensyfikowanie kontrwywiadu skierowanego przeciw działaniom wrogich wywiadów⁶⁴. Wykonując wymienione zadania, służby specjalne muszą współdziałać z decydentami w celu przeciwdziałania istniejącym i nowym zagrożeniom⁶⁵.

W Narodowej Strategii Bezpieczeństwa USA eksponuje się informacyjno-prewencyjną rolę służb specjalnych, podkreśla się też funkcję kierowania, wykonywaną przez decydenta politycznego, który określa zadania oraz sfery zainteresowań wywiadu. Na znaczeniu przybiera problematyka ochrony interesów ekonomicznych państwa. Pojawiają się nowe obszary zagrożeń. Dostrzega się wagę warunków cywilizacyjnych, etnicznych czy szerzej: kulturowych, jako przesłanek wzrostu napięcia w różnych regionach świata. Widoczne jest również objęcie zainteresowaniem tajnych służb zagrożeń związanych z aktywnością międzynarodowych struktur przestępczych. Jednak w warstwie programowej, rolę służb tajnych USA (wywiadu) postrzega się również w tej sferze w kategoriach informacyjnych.

Z pewnością działania antyterrorystyczne będą skutkowały koniecznością wzmocnienia nie tylko aspektów informacyjnych w działaniach służb specjalnych, ale również ich roli służb bezpieczeństwa

⁶³ *W tych nowych warunkach wywiad musi utrzymać swój globalny zasięg, ulepszyć i przegrupować swoje kadry oraz ściślej współpracować z departamentami politycznymi. Co więcej, wysiłek analityczny wywiadu musi stworzyć spójną podstawę dla prac wyższych urzędników USA nad całym zakresem kwestii wojskowych, politycznych i ekonomicznych.* Cytat z dokumentu: „Narodowa Strategia Bezpieczeństwa USA. Zaangażowanie i rozszerzanie”, (w:) *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, cyt. wyd., s. 183.

⁶⁴ Tamże, s. 183.

⁶⁵ Tamże.

wewnętrznego. Społeczeństwo demokratyczne z swoją otwartością, swobodami i prawami obywatelskimi wykazuje relatywnie niewielką odporność na zagrożenia aktami terroru. Warto więc przyrzeć się także doświadczeniom innego państwa NATO – Wielkiej Brytanii, od lat borykającej się z zagrożeniami, których emanacją są akty przemocy.

Katalog uwarunkowań, który towarzyszy formułowaniu zadań brytyjskiej Służby Bezpieczeństwa, charakteryzuje *ochronę bezpieczeństwa narodowego przed szpiegostwem, terroryzmem, sabotażem, działalnością agentów obcych mocarstw*. Obejmuje on także odpowiedzialność za *ochronę dobra ekonomicznego Zjednoczonego Królestwa*⁶⁶. Ciekawe jest przybliżone rozłożenie sił i środków, którymi dysponuje omawiana służba dla przeciwdziałania zagrożeniom. Określone w ujęciu procentowym obejmuje ono: *sprawy międzynarodowe – 26%, szpiegostwo i kontrolę proliferacji – 25%, subwersję – 5%, problemy Irlandii i innych spraw krajowych – 44%*⁶⁷.

Prezentowane przykłady wskazują, że znaczący udział w zadaniach służb tajnych posiada sfera narodowych interesów – w tym aspekcie zwraca uwagę znaczący udział sił i środków kierowanych w obszar rozpoznawania i zwalczania zagrożeń występujących w Irlandii Północnej. Wyodrębnianiu zadań w tej sferze towarzyszy również istotny udział problemów o charakterze globalnym, międzynarodowym. Natężenie zjawisk patologicznych w postaci międzynarodowej przestępczości i terroryzmu, wywołuje mechanizmy obronne, które aby były skuteczne, muszą operować podobnym do sfer przestępczych zestawem środków i metod⁶⁸.

Z zaprezentowanych przykładów, jak też dokumentów politycznych wynika, że znaczenie służb specjalnych oraz realizowanych przez nie zadań informacyjnych i prewencyjnych nie maleje. Charak-

⁶⁶ *Służby Specjalne Wielkiej Brytanii*, BKiS UOP, Warszawa 1994, s. 16.

⁶⁷ Tamże, s. 17.

⁶⁸ Trudności przeciwdziałania zjawiskom przestępczym o dużej skali wynikają m.in. z faktu, że państwa są *zasadniczo stałe i statyczne, z ociężałymi biurokratycznymi instytucjami i względnie dużym stopniem jawności swojej działalności*. W odróżnieniu od nich transnarodowe organizacje przestępcze są *bardzo ruchliwe, nieuchwytnie i ukryte*. *Walka pomiędzy nimi może być również pojmowana jako walka pomiędzy instytucją skrupowaną pewnymi zasadami a instytucją całkowicie ich pozbawioną*. P. Williams, *Groźny nowy świat: Transnarodowa przestępczość zorganizowana w przededniu XXI wieku*, (w:) *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe...*, cyt. wyd., s. 400.

ter i zasięg negatywnych zjawisk o charakterze patologicznym, wywołuje jednak potrzebę daleko idącego współdziałania organów działających w krajowych systemach bezpieczeństwa państw objętych układami sojuszniczymi bądź innymi rodzajami umów międzynarodowych.

2.3. Miejsce służb specjalnych III RP w założeniach strategicznych polityki państwa

Przywołując przykłady państw sojuszniczych, warto wykazać rodzime doświadczenia w sferze kształtowania założeń strategii bezpieczeństwa RP. Proces przeorientowania polskiej polityki bezpieczeństwa rozpoczął się w początkach lat 90. XX wieku.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że pierwszym oficjalnym dokumentem państwowym, w którym zadeklarowano zamiar przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego, są Założenia Polskiej Polityki Bezpieczeństwa przyjęte przez Komitet Obrony Kraju i podpisane przez Prezydenta RP 2 listopada 1992 r. Zawarto tam podstawowe zasady polityki bezpieczeństwa sytuowane w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym. Rozwinięciem tych zasad jest dokument zatytułowany „Polityka Bezpieczeństwa i Strategia Obronna Rzeczypospolitej Polskiej”.

W wymienionych dokumentach podkreślano, że przyszłe członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz NATO ma dla naszego kraju znaczenie podstawowe. Umożliwi bowiem wykorzystanie szansy szybkiego rozwoju oraz przezwycięzenie zapóźnienia cywilizacyjnego⁶⁹. Akces do NATO motywowany był uznaniem, że Sojusz *pozostaje zasadniczym czynnikiem stabilności politycznej i pokoju w Europie (...)*⁷⁰. Podkreślono również, że *Polska posiada własny potencjał militarny i obronny państwa*⁷¹. Za główne elementy tego systemu uznano: siły zbrojne, pozamilitarne ogniwa obronne, system kierowania obronnością. Wskazano zatem, że siły zbrojne RP składają się z wojsk lądowych, wojsk lotniczych i obrony powietrznej oraz mary-

⁶⁹ Założenia Polskiej Polityki Bezpieczeństwa, (w:) S. Koziej, F. Wołkiewicz, *Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa...*, cyt. wyd., s. 62–63.

⁷⁰ Tamże, s. 63.

⁷¹ Tamże, s. 65.

narki wojennej. W ich strukturach występują wojska operacyjne i obrony terytorialnej. Siły zbrojne wykonują konstytucyjny obowiązek stania na straży suwerenności i niepodległości narodu polskiego.

Rolę pozamilitarnych ogniw obronnych określono jako służebną w zakresie ochrony ludności przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych⁷². Do zadań tego segmentu systemu obronnego zaliczono przeciwdziałanie przestępczości o charakterze kryminalnym. Jako organa odpowiedzialne wskazano jednostki podporządkowane ministrowi spraw wewnętrznych, a więc Policję, Straż Graniczną i inne, a także UOP⁷³. Zadania w sferze kierowania obronnością przypisano konstytucyjnym organom: prezydentowi RP, prezesowi Rady Ministrów oraz Radzie Ministrów. W tak zarysowanym systemie obronnym państwa usytuowano służby specjalne zarówno w ramach sił zbrojnych (Wojсковe Służby Informacyjne), jak również w podsystemie pozamilitarnym (funkcjonujący wówczas Urząd Ochrony Państwa).

W przyjętym przez Radę Ministrów 4 stycznia 2000 r. dokumencie „Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej”, podobnie jak w „Założeniach polityki bezpieczeństwa” z 1992 r., określono miejsce służb specjalnych w strukturze systemu obronności oraz wskazano najbardziej współcześnie odczuwane wyzwania i zagrożenia, którym powinny przeciwdziałać te służby.

Diagnostując zagrożenia wskazano m.in. na te związane z aktywnością obcych służb specjalnych. Istotnie, można wywieść, że postęp naukowo-techniczny pozwala wzbogacać nie tylko paletę środków i metod działań niejawnych, ale przede wszystkim poszerza się obszar zainteresowania służb. Stąd w omawianym dokumencie obszar ten obejmuje obecnie *szeroki zakres informacji i ocen dotyczących nie tylko kwestii wojskowych i politycznych, ale również społecznych, technicznych i ekonomicznych*. Prezentowane w „Strategii Bezpieczeństwa RP” podejście koresponduje również z dość powszechnie uznawanym w nauce podejściem do zagadnień bezpieczeństwa, wskazującym na proces poszerzania treści tego pojęcia.

⁷² Tamże, s. 83.

⁷³ Polityka Bezpieczeństwa i Strategia Obronna Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia...*, cyt. wyd., s. 85.

W Strategii podkreślono również znaczenie wejścia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, które powoduje, że wzrasta odpowiedzialność organów państwa za ochronę informacji niejawnych nie tylko krajowych, ale i powierzonych nam przez sojuszników. Wskazuje się, że *sprawność i bezpieczeństwo systemów przekazywania i przetwarzania informacji odgrywa coraz ważniejszą rolę w funkcjonowaniu struktur państwa i społeczeństwa. Globalizacja w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego przejawia się m.in. rosnącą współzależnością, wzrostem znaczenia technologii informacyjnych i środków masowego przekazu. Wymusza też większą szybkość reakcji na zachodzące wydarzenia. Państwa oraz inni uczestnicy stosunków międzynarodowych mogą wykorzystywać wzrastającą zależność współczesnych państw i sojuszków obronnych od działania systemów informatycznych poprzez operacje nakierowane na zniszczenie tych systemów, w celu zniwelowania przewagi w tradycyjnym uzbrojeniu. W tych warunkach służby państwowe przygotowują się do sprostania temu i podobnym wyzwaniom niekonwencjonalnym.*

Pozycję służb specjalnych określono w Strategii w kategoriach instrumentu wspierającego strategiczne cele polityczne państwa. Przyjęto również, że środkami do realizacji tego celu są m.in.: *pozyskiwanie i ocenianie informacji na temat rozwoju międzynarodowych stosunków politycznych i ekonomicznych w zakresie istotnym dla bezpieczeństwa i interesów Polski oraz przekazywanie ich uprawnionym instytucjom i urzędowi państwowym realizującym zadania w tym zakresie.*

Za istotny obszar działania służb uznano kontrwywiadowczą ochronę kraju. Wiąże się ona z odpowiedzialnością za funkcjonowanie strategicznych elementów infrastruktury gospodarczo-obronnej. *Zabezpieczanie informacji stanowiących tajemnicę państwową, w tym wydawanie certyfikatów dopuszczających do tych informacji, stanowi istotny element bezpieczeństwa państwa, niezbędny również dla naszego funkcjonowania w charakterze wiarygodnego sojusznika i partnera międzynarodowego. Działania organów i służb państwowych związane z ochroną informacji niejawnych oparte są na regulacjach ustawowych.*

Ciągle obecnym zadaniem służb jest współdziałanie w systemie bezpieczeństwa państwa w celu rozpoznawania i zwalczania zorganizowanej przestępczości w tym międzynarodowej.

* * *

Szeroki zakres zadań i odpowiedzialności służb specjalnych, ale również ich prawne usytuowanie w strukturach państwa demokratycznego i wskazanie na służebną rolę, to główne cechy, charakteryzujące model funkcjonowania omawianych służb w demokracji konstytucyjnej. W kontekście przyjętej w Polsce strategii bezpieczeństwa za istotne uznać można także zintegrowanie w jednym dokumencie, mającym cechy długofalowej wytycznej, zadań dla całej sfery organów bezpieczeństwa i struktur obronnych państwa. Dla oceny polityki bezpieczeństwa decydujące znaczenie posiada – obok niekwestionowanego waloru konsensu głównych sił politycznych wokół strategii bezpieczeństwa – wypełnienie jej treścią. W omawianym ujęciu – funkcjonowania służb specjalnych w państwie – istotne znaczenie ma kształtowanie prawnych podstaw funkcjonowania tej sfery organów państwa.

ZADANIA POLSKICH SŁUŻB SPECJALNYCH I PRAWNE FORMY ICH REALIZACJI

Charakteryzując funkcjonowanie służb specjalnych w Polsce należy odnieść się do procesu zmian w przepisach prawa, normujących zadania wymienionych służb. Przyjmując za początek okresu transformacji systemowej 1990 r., warto zauważyć, że przyjęte wówczas rozwiązania prawne i organizacyjne, ukierunkowały proces sytuowania służb specjalnych w strukturach państwa. Od początku transformacji systemowej przyjęto jako zasadę, podporządkowanie służb specjalnych cywilnym organom władzy państwowej. Zadania służb specjalnych określono w aktach prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej. Aby określić zmiany, jakie następowały w tym zakresie, należy prześledzić ewolucję prawnego usytuowania służb specjalnych w państwie oraz wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi służbami. Obecnie zadania, przypisane służbom specjalnym, realizują wyspecjalizowane agendy rządowe: Agencja Wywiadu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Wojskowe Służby Informacyjne.

Charakteryzując specyfikę zadań, konieczne wydaje się odwołanie do istoty funkcjonowania służb specjalnych w państwie – do czynności operacyjno-rozpoznawczych. Jest to ujęta w aktach prawa kategoria określająca podstawową formę realizacji zadań przez te służby. Również podejmowanie wskazanych czynności jest określone w aktach prawa powszechnie obowiązującego – ustawach i rozporządzeniach wydanych na ich podstawie. W demokracji konstytucyjnej praktyka ta jest standardem. Pozwala jednocześnie na dokonywanie analizy uprawnień służb specjalnych wobec każdego obywatela. Z powyższych względów sfera zadań służb, określająca sferę ich „zainteresowania” oraz uprawnienia w zakresie działań z użyciem instrumentów nie poddanych kontroli społecznej, stanowi podstawę do wnioskowania o istotnych cechach modelu przyjętego w państwie.

3.1. Ewolucja modelu polskich służb specjalnych 1990–2002

W maju 1990 r. powołano **Urząd Ochrony Państwa**, podporządkowując tę instytucję ministrowi spraw wewnętrznych. W tym stanie organizacyjnym UOP przetrwał do 1996 r., kiedy to w ramach reformy centrum administracyjnego podporządkowano szefa UOP, jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach bezpieczeństwa i ochrony porządku konstytucyjnego, bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów. Zadania szefa Urzędu Ochrony Państwa zawarte w ustawie⁷⁴, objęły zakres związany z rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność, całość i międzynarodową pozycję państwa. Obok tego w ustawie wskazano na blok zadań związany z zapobieganiem i wykrywaniem przestępstw: szpiegostwa i terroryzmu oraz innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa, godzących w podstawy ekonomiczne państwa, o charakterze lub zasięgu międzynarodowym, w tym nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi, psychotropowymi lub materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi oraz ściganie ich sprawców. Wskazano zadania służb związane z rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem naruszeniom tajemnicy państwowej, jak też kryptograficzną ochroną wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, przekazywanych przez techniczne środki łączności na potrzeby organów administracji państwowej i państwowych instytucji finansowych i gospodarczych. W zakresie swoich zadań Urząd Ochrony Państwa przygotowywał dla najwyższych organów władzy i administracji państwowej informacje i analizy istotne dla bezpieczeństwa państwa.

Wymienione powyżej zestawienie uzupełniły zadania wprowadzone ustawą o ochronie informacji niejawnych⁷⁵, związane z szeroko rozumianym przeciwdziałaniem naruszeniom tajemnicy państwowej i służbowej. W tym zakresie UOP prowadził procedury sprawdzające w zakresie bezpieczeństwa osobowego i przemysłowego, odpowiadał za certyfikację w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego, ini-

⁷⁴ Ustawa o UOP, art. 1 ust. 2.

⁷⁵ Ustawa o ochronie informacji niejawnych, DzU z 1999 r., nr 11, poz. 95 z późn. zm.

cyjował i prowadził działania szkoleniowe w zakresie ochrony informacji niejawnych oraz kontrole przestrzegania stosownych przepisów.

W 1991 r. utworzono **Wojskowe Służby Informacyjne** łącząc wywiad i kontrwywiad wojskowy. Służby te podporządkowano ministrowi obrony narodowej. W początkach 1994 r. nastąpiło przejściowe podporządkowanie struktur wywiadu i kontrwywiadu wojskowego szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, po czym (w tym samym roku) WSI powróciły pod bezpośredni nadzór ministra obrony narodowej. Zadania omawianych służb 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.

WSI wykonywały również zadania nałożone ustawą o ochronie informacji niejawnych, pełniąc – tak jak UOP – funkcję służby ochrony państwa.

Porównanie zakresów przedmiotowych zadań UOP i WSI wskazuje, że zakres działania UOP był znacznie szerszy. Obejmował zadania związane zarówno z rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom, jak też ze zwalczaniem przestępczości. Analizując zadania UOP w relacji do zakresu zadań WSI, można stwierdzić, że w odróżnieniu od WSI Urząd Ochrony Państwa 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.

Obok podobieństwa zadań wywiadowczych oraz kontrwywiadowczych, wykonywanych przez obie służby, rysowały się również inne elementy wspólne. Zbieżna była rola służb ochrony państwa, związana z odpowiedzialnością w systemie bezpieczeństwa państwa za ochronę informacji niejawnych. Tak UOP, jak WSI wykonywały zadania w sferze bezpieczeństwa osobowego, przemysłowego i teleinformatycznego. Podział zadań pomiędzy służbami określały przepisy prawa⁷⁶. Wspólnym elementem było również wykonywanie przez szefów

⁷⁶ W zakresie ochrony informacji niejawnych podział kompetencji określa ustawa, właściwość służb w zakresie zadań wywiadowczych i kontrwywiadowczych wskazuje Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów.

wymienionych służb w stosunkach międzynarodowych funkcji krajowych władz bezpieczeństwa. Żołnierze WSI zostali wyposażeni w obowiązki i uprawnienia takie jak funkcjonariusze UOP, z wyjątkiem uprawnień śledczych (ewolucję modelu służb specjalnych w latach 1990–2002 ilustrują wykresy nr 1–3, zob. Aneks).

W ostatniej dekadzie XX wieku problem funkcjonowania służb specjalnych w państwie był przedmiotem ożywionej dyskusji politycznej. Nasilenie tej dyskusji towarzyszyło przełomom politycznym, kampaniom wyborczym⁷⁷. Analiza dyskusji prowadzonej podczas kolejnych kampanii wyborczych dała podstawy do wnioskowania o instrumentalnym traktowaniu służb specjalnych przez polityków, przy czym nie tyle w kategoriach instrumentu wspierającego politykę państwa (co jest standardem w krajach demokratycznych), ile jako sfera pożądanego wpływu politycznych. Ta widoczna tendencja stała w jaskrawej sprzeczności z warstwą deklaratywną poszczególnych wystąpień. Celem reformy w ujęciu większości autorów było doprowadzenie do „odseparowania”, eliminacji itp. wpływów politycznych w służbach specjalnych⁷⁸.

Dające się zauważyć w politycznej dyskusji generalnej zgodności co do celów podejmowanych działań (przywrócenie wiarygodności i sprawności służb) towarzyszyły różnice w zakresie artykułowanych przesłanek zmian, metod ich przeprowadzenia oraz funkcji, jakie w „modelu dojścia” realizowałyby służby specjalne. W publicznej dyskusji dominowało podejście partykularne nad systemowym ujmowaniem problemu funkcjonowania służb specjalnych wobec innych organów działających w sferze bezpieczeństwa państwa. Dyskusja dała się zatem scharakteryzować jako świadectwo utrzymującej się, w latach 1990–1997 powszechnej (tj. obejmującej cały establishment polityczny oraz środowisko nauki) niemożności wypracowania systemowej koncepcji działania służb specjalnych, umiejscowienia jej w systemie bezpieczeństwa państwa oraz określenia wizji (punktu dojścia) funkcji służb i ich roli⁷⁹.

W latach 1999–2001, sformułowano założenia reformy służb specjalnych, w których zawarto diagnozę stanu tych służb, ze szczegól-

⁷⁷ Szerzej te problemy zostały omówione i udokumentowane (w:) S. Zalewski, *Służby specjalne...*, cyt. wyd.

⁷⁸ S. Zalewski, *Służby specjalne...*, cyt. wyd., s. 63–64.

⁷⁹ Tamże.

nym uwzględnieniem problemów wynikających z zapewnienia cywilnej kontroli tych służb oraz koncepcji organizacyjnych zmian, mających usprawnić tajne działania oraz ukierunkować je w sposób odpowiadający standardom demokracji konstytucyjnej⁸⁰. Celem reformy dokonanej w 2002 r. była zmiana modelu służb specjalnych, udoskonalenie form koordynacji ich działań w systemie bezpieczeństwa państwa oraz przywrócenie demokratycznych zasad nadzoru i kontroli na szczeblu centralnym.

Diagnoza stanu służb specjalnych dokonana przez projektodawców reformy wykazała, że funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa, oparty na rywalizujących ze sobą podmiotach, nie sprzyja poprawie bezpieczeństwa obywateli. Stwierdzono również, że stałym zagrożeniem dla wewnętrznej spójności i efektywności systemu bezpieczeństwa są dążenia służb do autonomii funkcjonowania i podejmowania działań, rozszerzania swych uprawnień operacyjnych i możliwości stosowania środków techniki operacyjnej, wzajemnego zawłaszczania obszarów działania przy jednoczesnym braku silnego, centralnego ośrodka koordynacji. W tych warunkach zaznaczyła się niewydolność koordynacji służb na szczeblu rządowym.

Na podstawie powyższej diagnozy założono, że zrealizowanie celów reformy musi zakładać likwidację UOP oraz „przeobrażenie” WSI w taki sposób, aby usprawnić wykonywanie przez nie podstawowych funkcji w państwie. Przyjęto za 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 tychże.

Zdecydowano się zatem na powołanie Agencji Wywiadu, która pełni rolę narodowego wywiadu strategicznego obejmującego pion cywilny oraz wojskowy. Nowej służbie nadano charakter informacyjny oraz pozbawiono jej funkcjonariuszy uprawnień procesowych. Nastąpiło organizacyjne dostosowanie struktur służb specjalnych do podejścia charakteryzującego się rozdzieleniem wywiadu strategicznego w jego różnych aspektach: politycznym, wojskowym, ekonomicznym

⁸⁰ Zob. *Opcja 2001. Przyszłość polskich służb specjalnych*, wyd. SLD – Zespół ds. Cywilnej i Demokratycznej Kontroli Służb Specjalnych, Instytut Problemów Bezpieczeństwa, Fundacja Naukowa, Warszawa 2001.

od wywiadu taktycznego i operacyjnego, który dalej prowadzi się przy wykorzystaniu struktur Wojska Polskiego. Powołano także Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wykonującą zadania zarówno tradycyjnego kontrwywiadu, ochrony interesów ekonomicznych państwa, jak i ochrony informacji niejawnych.

Wzmocniono koordynację działań służb. Celowi temu służyło nowe ukształtowanie Kolegium do spraw Służb Specjalnych – organu opiniodawczo-doradczego w sprawach programowania nadzoru nad działaniami służb specjalnych oraz utworzenie wspólnoty informacyjnej rządu – prawnie określonego mechanizmu wymiany informacji, odpowiedzialnego za prezentację jednolitej informacji wywiadowczej dla podejmowania decyzji politycznych.

Istotne zmiany zaproponowano w zakresie wzmocnienia sfery formułowania zadań dla służb specjalnych. Przyjęto, że formułowanie celów i zadań dla służb to jedno z najważniejszych elementów demokratycznej kontroli nad nimi oraz gwarancja ich apolityczności. Zmiany 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. Te z kolei powiązано z planowaniem działalności służb – również w cyklu rocznym, które z kolei powiązано z planowaniem budżetowym. Zabieg ten umożliwił sformalizowanie procedury określania zadań i weryfikacji ich realizacji oraz bardziej efektywne wykorzystanie środków finansowych z budżetu państwa. W tym ujęciu można zatem mówić o wzmocnieniu możliwości kontroli efektywności służb.

Szef Agencji Wywiadu został ukonstytuowany jako centralny organ administracji rządowej, właściwy w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie funkcji nowych służb przyjęto, że Agencja Wywiadu będzie służbą analityczno-informacyjną, wykonującą działania operacyjno-rozpoznawcze poza terytorium państwa z ustawowymi ograniczeniami pracy operacyjnej w kraju oraz realizującą zadania partnerskie w sojuszniczej wspólnocie wywiadowczej w ramach wyspecjalizowanych gremiów NATO.

Funkcje informacyjna, procesowa oraz ochronno-kontrolna⁸¹ towarzyszą Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która przejęła od UOP rolę centralnego organu administracji właściwego w sprawach bezpieczeństwa i ochrony porządku konstytucyjnego. Zwraca tu uwagę poszerzenie przedmiotowego zakresu działania nowej formacji (w odniesieniu do UOP) m.in. o ściganie przestępstw korupcji. Kolejnym novum jest nadanie ABW statusu organu wiodącego w zakresie przeciwdziałania niektórym rodzajom przestępczości zorganizowanej w relacjach z innymi organami bezpieczeństwa.

W zakresie prawnych podstaw funkcjonowania przyjęto, że działalność służb specjalnych musi być uregulowana ustawowo. W tym trybie określono również zobowiązanie do współdziałania z ABW w zakresie realizacji jej zadań, innych organów i instytucji państwa podejmujących działania operacyjne.

3.2. Zadania Agencji Wywiadu

W konsekwencji proponowanych zmian 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.

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 zagrożeń zewnętrznych godzących w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i nienaruszalność terytorialną RP oraz przeciwdziałanie tym zagrożeniom,

⁸¹ Szerzej na temat funkcji służb specjalnych zob. Rozdział IV niniejszego opracowania.

- 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 międzynarodowych⁸².

Charakterystyka zakresu wymienionych zadań wskazuje, że uwzględniono tu zarówno te, wynikające z potrzeby zapewnienia ochrony podstawowych interesów państwa w jego relacjach międzynarodowych, jak i z tzw. zagrożeń powszechnych. W tym drugim ujęciu lista zadań wywiadu jest odbiciem istotnych społecznie i politycznie zjawisk, określanых jako zagrożenia o charakterze globalnym. Można właśnie w tym kontekście postrzegać choćby sytuację w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo krajów NATO (np. Bałkany, Bliski Wschód, Północny Kaukaz).

Kolejnym problemem rozpoznawanym globalnie jest proliferacja oraz handel bronią i 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 ekstremi-

⁸² Ustawa o ABW oraz AW z dnia 24 maja 2002 r., DzU 02.74.676, art. 6.

zmem 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 sojusznicznych**. 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 zadań wywiadu obejmuje również wskazanie odpowiedzialności tej służby za zorganizowanie centralnej jednostki informacyjnej w strukturach państwa, działającej na potrzeby rządu (**wspólnoty informacyjnej rządu**)⁸³. Zakłada się przy tym, 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 Wewnętrznego⁸⁴.

3.3. 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-śledczej** (związanej z zadaniami zapobiegania i wykrywania

⁸³ Tamże, art. 41.

⁸⁴ Tamże, art. 6 ust. 3.

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 międzynarodowych⁸⁵.

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.

⁸⁵ Tamże, art. 5.

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 weryfikację poświadczeń bezpieczeństwa osobowego i przemysłowego, tworzenie systemu ochrony informacji niejawnych, zabezpieczenie przed wywiadem elektronicznym, system działań organizacyjno-operacyjnych w obiektach i środowiskach objętych „z urzędu” kontrwywiadowczą ochroną, identyfikację agentyury 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 dotyczących bezpieczeństwa państwa odgrywa współdziałanie z zagranicznymi służbami partnerskimi⁸⁶.

Wskazanie tak szerokiego zakresu zadań nowej agencji uzasadnia nadanie jej **wiodącej roli w strukturach państwa jako centralnego organu administracji w sprawach bezpieczeństwa o ochronę porządku konstytucyjnego**. Zwraca uwagę również podniesienie do rangi zadania **koordynującej roli ABW 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**⁸⁷.

⁸⁶ Zob. także *Opcja 2001*, cyt. wyd., s. 77–78.

⁸⁷ Ustawa o ABW oraz AW, art. 40.

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 koordynacji przedsięwzięć operacyjnych, gwarantowany prawnie dostęp do zasobów informacyjnych (w tym niejawnych) innych służb działających w systemie bezpieczeństwa państwa (ewidencję w tym zakresie prowadzi szef ABW).

Przyjęcie tego modelu będzie miało istotne konsekwencje 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 uprawnione służby na obszarze państwa – w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

3.4. Zadania Wojskowych Służb Informacyjnych

Zadania Wojskowych Służb Informacyjnych nie uległy znaczącemu ograniczeniu w wyniku wyodrębnienia w ramach reformy 2002 r. z tych służb części struktur wywiadu, poprzez oddelegowanie znaczącej grupy żołnierzy do Agencji Wywiadu. Niemniej jednak, w konsekwencji reformy służb, funkcje wywiadowcze uległy pewnemu zróżnicowaniu. Wynika ono z przyporządkowania wspomnianej Agencji Wywiadu, w której utworzono pion wojskowy, odpowiedzialności za uzyskiwanie i analizę oraz przekazywanie właściwym organom informacji o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP, jej potencjału ekonomicznego i obronnego.

W istniejących warunkach organizacyjnych zadania WSI skoncentrowano na rozpoznaniu i przeciwdziałaniu zagrożeniom godzącym w obronność państwa oraz naruszeniom tajemnicy państwowej w zakresie obronności, wskazując obszar działalności w sferze bezpieczeństwa sił zbrojnych oraz jednostek organizacyjnych podporządkowanych ministrowi obrony narodowej. WSI przygotowują również dla

kierownictwa państwa informacje i analizy istotne dla oceny sytuacji w sferze obronności. Utrzymano zatem tradycyjne zadania wywiadu wojskowego, zadania kontrwywiadowcze oraz ochronno-kontrolne (ochrona informacji niejawnych), w którym to zakresie WSI pełnią rolę służby ochrony państwa.

Służby te zapewniają również ochronę gospodarki narodowej w odniesieniu m.in. do nadzorowanych przez ministra obrony narodowej: badań, produkcji i usług dotyczących broni, amunicji, materiałów wybuchowych i sprzętu wojskowego, wykonywanych przez jednostki badawczo-rozwojowe i inne placówki naukowo-badawcze na potrzeby obronności państwa, obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi oraz innymi wyrobami, a także licencjami i technologiami. Wykonują również zadania informacyjne, przygotowując dla organów państwa informacje i analizy istotne dla obronności państwa.

Warto przy tym wskazać, że żołnierze WSI w granicach swych zadań dysponują uprawnieniami funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁸⁸.

3.5. Czynności operacyjno-rozpoznawcze jako podstawowa forma realizacji zadań służb specjalnych

Nowa organizacja służb wywiadu i kontrwywiadu, jakkolwiek odegra zapewne istotną rolę w kształtowaniu wizerunku i organizacji tych służb, może też poprawić ich efektywność, nie może być odczytywana jako zmiana istoty ich działania. Dalej bowiem, mówiąc o służbach specjalnych, wskazujemy na zjawiska tajne – zachodzące „pod powierzchnią” życia społecznego, ale bez wątplenia wywierające wpływ na obserwowaną (widoczną) stronę rzeczywistości. Warto zatem wskazać na **prawne ujęcie form realizacji zadań przez służby specjalne**, co w demokracji ma znaczenie o tyle, o ile poważnie traktujemy konstytucyjną zasadę praworządności.

Jak wcześniej wykazano, tajność jest nierozzerwalnie związana z działalnością służb specjalnych. Jest to cecha tworząca te służby. Zdolność pozyskiwania informacji w sposób niejawny może czynić z tajnych służb efektywne narzędzie państwa. Może też tworzyć zagrożenie dla

⁸⁸ Tamże, art. 157.

jego funkcjonowania. Dlatego też współczesne państwo demokratyczne, wyposażając właściwe organy w uprawnienia operacyjne, ściśle stara się określić prawne ramy, w których to tajne instrumentarium jest stosowane.

Mianem **czynności operacyjno-rozpoznawczych** (lub operacyjnych) określa się w literaturze przedmiotu *czynności (...), których głównym celem jest zapobieganie, rozpoznawanie i wykrywanie sprawców przestępstw*⁸⁹. Wskazuje się przy tym, że *czynności te nie mają charakteru procesowego, stanowią natomiast pozaprocesowe, techniczno-taktyczne czynności praktyki organów (...), mające na celu zapobieganie i zwalczanie przestępczości*⁹⁰.

Cechą zaprezentowanej definicji jest postrzeganie niejawnych czynności służby specjalnej w relacji do funkcji procesowej. Pomimo wskazania na nieprocesowy charakter tych czynności, ich weryfikatorem – ze względu na kryterium celu – jest wykorzystanie procesowe (zwalczanie przestępczości) lub prewencyjne (zapobieganie przestępstwu).

Innym podejściem jest eksponowanie w czynnościach operacyjnych funkcji informacyjnej. Działania operacyjne są w tym ujęciu *rodzajem służby wywiadowczej, wykonywanej przez pracowników operacyjnych (...), której podstawową treścią jest zdobywanie informacji wywiadowczych. Pracownicy operacyjni (...) pozyskują agentów i kierują nimi, na podstawie ich informacji sporządzają protokoły wywiadowcze, które następnie oceniają, składają zamówienia dotyczące zadań technicznych (podśluchy telefoniczne i w mieszkaniach, kontrola korespondencji i inne zadania techniczno-wywiadowcze) i obserwowania osób, oceniają raporty pochodzące z formacji technicznych oraz wykonują inne działania operacyjne. Pracownicy operacyjni przekazują uzyskane informacje swoim przełożonym, którzy im wyznaczają zadania, a następnie działowi analiz, który je ocenia i porównuje z innymi informacjami pochodzącymi ze źródeł wywiadowczych i otwartych*⁹¹. Istotą tak określonego procesu pozyskiwania informacji w toku czynności operacyjnych jest ich nieprocesowe wykorzystanie.

⁸⁹ S. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej...*, cyt. wyd., s. 340.

⁹⁰ Tamże, 339–340.

⁹¹ *Encyklopedia szpiegostwa...*, cyt. wyd., s. 190.

Wiąże się ono z realizacją funkcji informacyjnej, właściwej organizacji o charakterze wywiadowczym.

W skład czynności operacyjno-rozpoznawczych, wskazywanych w aktach prawa powszechnie obowiązującego, normujących działalność różnych służb państwowych, najogólniej zalicza się: kontrolę korespondencji i stosowanie środków technicznych oraz niejawne nabycie lub przejęcie przedmiotów pochodzących z przestępstwa i niejawne nadzorowanie przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa. Są to najczęściej spotykane uprawnienia operacyjne służb – pomocne zwłaszcza w zakresie zwalczania przestępczości.

W ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, czynności operacyjno-rozpoznawcze występują wraz z czynnościami dochodzeniowo-śledczymi (dotyczy ABW) i w tym ujęciu są podejmowane **w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców**⁹². Wskazano również, że omawiane czynności podejmowane są wraz z analityczno-informacyjnymi w celu **uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego (ABW)**⁹³. Wprowadzono zatem rozróżnienie, które pozwala na ujmowanie działań operacyjnych w relacji do ich pożądaných efektów: zdobycia informacji ważnych dla bezpieczeństwa państwa z jednej strony, z drugiej zaś uzyskania dowodów popełnienia przestępstwa.

W odniesieniu do zadań Agencji Wywiadu (w granicach określonych w omawianych przepisach) ustawodawca wskazał na uprawnienie do podejmowania przez funkcjonariuszy tej agencji czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych⁹⁴.

Ustawa normująca działalność służb specjalnych wprowadza termin kontrola operacyjna. Jest ona podejmowana przez służbę w sytuacji, gdy *inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne*⁹⁵. Czynności kontrolne nad stosowaniem omawianego środka wykonuje prokurator generalny, który wyraża zgodę na jego zastosowanie oraz sąd, który zarządza zastosowanie kontroli operacyjnej – w drodze postanowie-

⁹² Ustawa o ABW oraz AW, art. 21 ust. 1 pkt. 1.

⁹³ Tamże, art. 21 ust. 1 pkt. 2.

⁹⁴ Tamże, art. 22.

⁹⁵ Tamże, art. 27 ust. 1

nia. Zakres kontroli operacyjnej obejmuje: **kontrolowanie treści korespondencji, kontrolowanie zawartości przesyłek, stosowanie środków technicznych** umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnym informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci teleinformatycznych⁹⁶.

Instrumentem, wspomagającym zwalczanie przestępstw, godzących w bezpieczeństwo państwa (terroryzm, szpiegostwo, naruszenia tajemnicy), w podstawy ekonomiczne oraz korupcję jest **niejawne nabycie lub przejęcie przedmiotów pochodzących z przestępstwa, a także przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej**. Zmierzają one *do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz wykrycia sprawców i uzyskania dowodów*. Omawiane czynności mogą polegać zarówno na dokonaniu w sposób niejawnym nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, jak też na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej⁹⁷.

Czynności **niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa** zmierzają do udokumentowania przestępstw określonych w zakresie przedmiotowym ustawy normującej działalność służb specjalnych⁹⁸. Obydwa wymienione wyżej instrumenty, stosowane są pod nadzorem prokuratora generalnego. W przypadku niejawnego nabycia przedmiotów przestępstwa, wymagana jest pisemna zgoda prokuratora generalnego, zaś niejawnie nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa wymaga od szefa służby (ABW) poinformowania o przebiegu i wyniku tych czynności prokuratora generalnego, który może nakazać zaniechanie czynności⁹⁹.

Służby specjalne przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych mogą korzystać z **pomocy osób nie będących ich funkcjonariuszami**¹⁰⁰. Osoby te mogą być wynagradzane ze środków funduszu operacyjnego. Dane identyfikujące tożsamość współpracowników służb specjalnych są szczególnie chronione i podlegają ujawnie-

⁹⁶ Tamże, art. 27 ust. 6.

⁹⁷ Tamże, art. 29 ust. 1.

⁹⁸ Tamże, art. 30 ust. 1.

⁹⁹ Tamże, art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 2.

¹⁰⁰ Tamże, art. 36 ust. 1.

niu tylko w przypadkach określonych w ustawie, tj. na żądanie prokuratora albo sądu w celu ścigania karnego (dotyczy to czynu zabronionego stanowiącego zbrodnię lub występki, którego skutkiem jest śmierć), rzecznika interesu publicznego w celu przeprowadzenia postępowania lustracyjnego oraz w celu przeprowadzenia postępowania sprawdzającego na podstawie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych¹⁰¹. Warto dodać, że dane identyfikujące lub mogące prowadzić do identyfikacji osób nie będących funkcjonariuszami, żołnierzami lub pracownikami organów uprawnionych do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych znajdują się w wykazie rodzajów informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, chronionych najwyższą klauzulą tajności – „ściśle tajne”¹⁰².

W katalogu czynności wspomagających pracę operacyjną można wskazać także na posługiwanie się **dokumentami legalizacyjnymi** przez funkcjonariuszy oraz żołnierzy, wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze¹⁰³, oraz **pozyskiwanie danych osobowych w trybie niejawnym** (także ich gromadzenie i przetwarzanie, bez konieczności rejestrowania baz danych i zbiorów, który na podmioty państwowe nakłada ustawa o ochronie danych osobowych)¹⁰⁴. Powyższe czynności wymagają również ustawowego upoważnienia.

Upoważnienie do stosowania w pracy operacyjno-rozpoznawczej wymienionych czynności posiadają organa państwa oraz państwowe jednostki organizacyjne, prowadzące działania w sferze bezpieczeństwa państwa. W demokracji konstytucyjnej standardem jest, by upoważnienie to posiadało charakter ustawowy. Czynności, o których mowa wyżej, mogą być podejmowane wobec ogółu obywateli.

W ustawach normujących funkcjonowanie innych organów państwa zawarto upoważnienia do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Na podstawie analizy aktów prawnych można stwierdzić, że upoważnienie takie posiadają służby specjalne oraz inne organy i jednostki wykonujące zadania w systemie bezpieczeństwa państwa. Upoważnienia do podejmowania czynności operacyjno-roz-

¹⁰¹ Tamże, art. 39 ust. 4.

¹⁰² Zob. pkt 20 w Załączniku nr 1, Wykaz rodzajów informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, Ustawa z 22.01.1999 r. o ochronie informacji niejawnych, DzU 99.11.95 z późn. zm.

¹⁰³ Ustawa o ABW oraz AW, art. 35 ust. 2.

¹⁰⁴ Tamże, art. 34.

poznawczych zawiera ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, która określa, że *w granicach swoich zadań funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze (...)*¹⁰⁵. Istotne w tym kontekście jest podkreślenie, że w cytowanej ustawie **czynności operacyjno-rozpoznawcze** podejmowane są z jednej strony **dla zdobycia dowodów przestępstwa**, z drugiej zaś **dla uzyskania informacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa**. Rozgraniczono zatem ustawowo podejmowanie działań niejawnych, biorąc za kryterium cel tej działalności. Mamy zatem do czynienia w pierwszym przypadku z postrzeganiem opisywanych czynności jako instrumentu wspierającego realizację działań procesowych (a zatem wsparcia funkcji typowo policyjnej – w tym ujęciu czynności te nie różnią się od tych, podejmowanych przez pozostałe służby w systemie bezpieczeństwa państwa), w drugim zaś z wsparciem roli typowo informacyjnej, jaką wykonują służby w strukturach państwa, prowadząc rozpoznawanie zagrożeń.

Podstawy działań Wojskowych Służb Informacyjnych w tym zakresie są zawarte w ustawie o powszechnym obowiązku obrony, w której wskazuje się, że *obowiązki i uprawnienia związane z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy ABW dotyczą odpowiednio żołnierzy Wojskowych Służb Informacyjnych w zakresie wykonywanych przez nie zadań*¹⁰⁶.

Inne organy i jednostki organizacyjne posiadające ustawowe uprawnienia do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych to: Policja¹⁰⁷, Straż Graniczna¹⁰⁸, kontrola skarbową¹⁰⁹, Inspekcja Celna¹¹⁰, Biuro Ochrony Rządu¹¹¹. Zakres czynności operacyjno-rozpoz-

¹⁰⁵ Tamże, art. 21 ust. 1.

¹⁰⁶ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, DzU 92.4.16, z późn. zm. art. 15 ust. 2.

¹⁰⁷ Ustawa o Policji, DzU 90.30.179, z późn. zm. art. 14 ust. 1.

¹⁰⁸ Ustawa o Straży Granicznej, DzU 90.78.462, z późn. zm. art. 9 ust. 1.

¹⁰⁹ Czynności operacyjno-rozpoznawcze inspektorów kontroli skarbowej określone są w ustawie mianem wywiadu skarbowego; Ustawa o kontroli skarbowej, DzU 91.100.422; art. 36 ust. 1, 2.

¹¹⁰ Ustawa o Inspekcji Celnej, DzU 97.71.449, art. 27, 28, 29.

¹¹¹ Ustawa o Biurze Ochrony Rządu, DzU 01.27.298.

nawczych podejmowanych przez poszczególne służby (organy) działające w systemie bezpieczeństwa wskazano w tabeli nr 1 (zob. Aneks).

Z dokonanego przeglądu aktów prawnych wynika, że czynności operacyjno-rozpoznawcze występują obok czynności analityczno-informacyjnych we wszystkich służbach specjalnych – ABW, AW oraz WSI. Ponadto, odnosząc się do zakresu zadań i uprawnień poszczególnych służb, można wskazać, że omawiane czynności:

- są kategorią obejmującą zasadnicze instrumentarium działalności Agencji Wywiadu,

- są usytuowane obok zadań w sferze ochrony informacji niejawnych, podejmowanych przez Wojskowe Służby Informacyjne,

- występują obok działań dochodzeniowo-śledczych oraz w sferze ochrony informacji niejawnych, podejmowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

- towarzyszą działaniom ochronnym Biura Ochrony Rządu,

- występują obok działań administracyjno-porządkowych oraz dochodzeniowo-śledczych Policji i Straży Granicznej oraz działań kontrolnych Inspekcji Celnej i organów kontroli skarbowej.

Równie uprawnionym wnioskiem, wynikłym z analizy prawnych aspektów działań operacyjno-rozpoznawczych, jest wskazanie organów uprawnionych do podejmowania działań tego rodzaju w największym zakresie – są to ABW, Policja oraz Straż Graniczna.

Jednak najistotniejszą konstatacją jest wskazanie tej czynności operacyjno-rozpoznawczej, która towarzyszy wszelkim podejmowanym działaniom. Jest to korzystanie z pomocy osób nie pozostających w formalnych związkach (służby, pracy) z organami (służbami, instytucjami) podejmującymi niejawne działania. Można zatem wnioskować o **konstytuującej roli tajnego współpracownika dla określenia istoty niejawnych działań organów państwa działających w sferze bezpieczeństwa.**

Proces uzyskiwania uprawnień operacyjnych przez poszczególne organy, jednostki organizacyjne i służby wykazuje tendencję do poszerzania w długim okresie ich liczby. Od 1990 r., kiedy to ustawy powołujące Policję i Urząd Ochrony Państwa, nadały tym jednostkom uprawnienia do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, kolejne instytucje uzyskiwały te uprawnienia, a już istniejące poszerzano. Nowelizacja tzw. ustaw policyjnych (o Policji oraz o UOP) z 1995 r. rozszerzyła katalog uprawnień ww. organów o zakup kon-

trolowany oraz niejawnie nadzorowaną przesyłkę. Kolejną nowelizacją objęto uprawnienia operacyjne Straży Granicznej. Uchwalona w 1997 r. ustawa o Inspekcji Celnej nadała uprawnienia operacyjne tej formacji. Od 1997 r. systematycznie poszerzano zakres uprawnień operacyjnych Biura Ochrony Rządu, które w 2001 r. doczekało się ustawy normującej działalność tej jednostki. Obowiązująca od 1.01.1988 r. nowelizacja ustawy o kontroli skarbowej (ustawa uchwalona w 1996 r.) rozszerzyła uprawnienia tej kontroli. W tym kontekście zauważalny jest brak ustawowych regulacji, normujących działalność Wojskowych Służb Informacyjnych.

Proces poszerzania uprawnień do prowadzenia niejawnych działań można odczytać jako wzrost znaczenia czynności operacyjno-rozpoznawczych w działalności organów państwa, a co za tym idzie wzrost znaczenia organów wyposażonych w to prawne instrumentarium w systemie bezpieczeństwa państwa.

* * *

Obecny model polskich służb specjalnych charakteryzują następujące czynniki:

- postępujący proces integracji służb wywiadu strategicznego,
- utrzymujący się podział służb na cywilne i wojskowe w zakresie wywiadu i kontrwywiadu oraz bezpieczeństwa wewnętrznego (w tym bezpieczeństwa sił zbrojnych),
- poszerzanie zakresu zadań,
- poszerzanie zakresu uprawnień operacyjnych,
- wzrost liczby organów i służb ustawowo wyposażonych do podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych,
- nadanie Agencji Wywiadu roli wiodącej w zakresie organizacji wymiany informacji w ramach wspólnoty informacyjnej rządu,
- wykreowanie ośrodka koordynacji w zakresie ewidencji działań operacyjnych w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- polityczne stymulowanie zmian w organizacji służb.

Powyższą charakterystykę należy uzupełnić stwierdzeniem, że proces formułowania zadań dla służb specjalnych ma w warunkach polskich charakter prawny. W taki również sposób należy charakteryzować sferę wyposażenia służb w instrumentarium konieczne do realizacji ustawowych powinności. Czynności operacyjno-rozpoznawcze są skatalogowane i opisane w aktach prawa powszechnie obowiązujących.

zującego. Cechy omawianego procesu, dające się wyodrębnić na podstawie przeglądu aktów prawnych, np. poszerzanie zakresu zadań służb, wzbogacanie katalogu czynności operacyjno-rozpoznawczych, świadczą o wzrastającej roli nadzoru nad czynnościami operacyjnymi, koordynacji tychże na szczeblu centralnym oraz zdolności współdziałania organów państwa, które łącznie tworzą warunki efektywnego realizowania zadań w sferze bezpieczeństwa państwa.

FUNKCJE SŁUŻB SPECJALNYCH W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Termin „funkcja”, rozumiany w ujęciu relacyjnym, charakteryzuje odwołanie się do związków, w jakich pozostaje dany element organizacji wobec całości. Równocześnie podkreśla się, że jakakolwiek organizacja spełnia określoną funkcję tylko wtedy, gdy przyczynia się do realizacji podstawowych jej celów. Ściślej rzecz biorąc, o realizacji czy wykonywaniu funkcji można mówić wtedy, gdy podejmowane działania, a szczególnie ich końcowy wynik – określony stan rzeczy poddawany ocenie – dają się odnosić do celów organizacji¹¹². Wykorzystując zaprezentowane podejście, funkcje służb specjalnych dają się wyodrębnić i charakteryzować poprzez wskazanie ich związków z innymi organami i instytucjami bezpieczeństwa oraz uwzględniając specyfikę zadań w relacji do celów w całym systemie bezpieczeństwa państwa.

System bezpieczeństwa państwa w rozumieniu instytucjonalnym tworzą państwowe organy i instytucje, których działalność koncentruje się na wykonywaniu zadań, mających na celu zapewnienie suwerenności państwa (w tym suwerenności organów władzy), nienaruszalności i integralności jego terytorium, tworzenie warunków do 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 innych¹¹³.

Przyjmując, nakreślone powyżej, szerokie w sensie przedmiotowym ujęcie systemu bezpieczeństwa państwa należy zauważyć, że funkcje służb specjalnych obejmują sferę związaną z pozyskiwaniem i przetwarzaniem informacji o zagrożeniach (rozpoznawanie zagrożeń), ści-

¹¹² Szerzej na ten temat zob. J. Kunikowski, *Armia w społeczeństwie demokratycznym*, AON 1997, s. 36–37.

¹¹³ S. Zalewski, *Służby specjalne...*, cyt. wyd., s. 77.

ganiem sprawców niektórych rodzajów przestępstw oraz sferą zadań związanych z ochroną ważnych interesów państwa. W tym ujęciu funkcje służb specjalnych wskazać można w trzech głównych obszarach: informacyjnym, procesowym oraz ochronno-kontrolnym, charakteryzowanych w relacji do organów państwa i obywateli.

4.1. Funkcja informacyjna

Podstawowa funkcja służb wywiadu i kontrwywiadu widoczna jest w realizacji stawianych przez państwo zadań rozpoznawania zagrożeń w sferze bezpieczeństwa i obronności i przeciwdziałania im. 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 (wykres 8, zob. Aneks). Istotą realizacji funkcji informacyjnej służb specjalnych jest pozyskiwanie, analizowanie i przekazywanie organom państwa informacji o zagrożeniach dla jego bezpieczeństwa. Powstaje tu kilka problemów szczegółowych:

- jak należy rozumieć informację i jej źródła z punktu widzenia wywiadu/kontrwywiadu?
- w jaki sposób jest ona przetwarzana i wykorzystywana?
- jak odbywa się komunikacja pomiędzy decydentem a służbą informacyjną – a ściślej rzecz ujmując, na podstawie jakich mechanizmów formułowane są zadania wobec służby informacyjnej?

Odpowiedzi na te pytania dostarcza, przynajmniej częściowo, zarówno literatura przedmiotu, jak i analiza aktów powszechnie obowiązującego prawa.

Informację definiuje się jako *ogólny termin stosowany wywiadzie w odniesieniu do wszystkich rodzajów nie poddanego ocenie materiału informacyjnego, o różnych stopniach wiarygodności, pochodzącego z jakichkolwiek źródeł a posiadającego potencjalną wartość wywiadowczą*¹¹⁴. Przytoczone ujęcie charakteryzuje zatem wskazanie na wielość źródeł informacji wywiadu oraz na zróżnicowanie wartości

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

gromadzonych danych, przy czym podstawą oceny ich przydatności (wiarygodności) jest relacja do zadań tajnej służby (mierzona wartością wywiadowczą). W opracowaniach poświęconych problemom zarządzania informacją w przedsiębiorstwach wskazuje się, że **informacja jest takim odzwierciedleniem rzeczywistości, które wywołuje zmianę zachowania odbiorcy**¹¹⁵. Takie pojmowanie istoty omawianego pojęcia w istocie zakłada, że informację pozyskuje się po to, aby z jednej strony uzyskać wiarygodny „obraz rzeczywistości”, z drugiej zaś, aby wywołać określone skutki w zachowaniu tego, który ma możliwości generowania zmian. Ta definicja dobrze oddaje istotę realizacji funkcji informacyjnej służb specjalnych, gdzie zakres gromadzonych informacji obejmuje zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, a proces przetwarzania informacji w wiedzę jest ukierunkowany na przygotowanie decyzji w obszarze szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa.

Najczęściej spotykana w literaturze przedmiotu **klasyfikacja źródeł informacji** obejmuje z jednej strony te, **których źródłem jest człowiek (humint)** – istotą jest tu oparcie działalności na pozyskiwaniu informacji za pomocą ludzi od innych ludzi. Z drugiej zaś strony **informacje pozyskiwane są za pomocą różnorodnych środków technicznych**, ciągle wzbogacanych i udoskonalanych w miarę postępu naukowo-technicznego. Nazwy na określenie tak ukierunkowanej działalności 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 radiowych¹¹⁶, oraz „imint” zajmujący się zbieraniem i analizą lotniczych zdjęć wojskowych¹¹⁷. 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 technolo-

¹¹⁵ M. Bratnicki, *Informacyjne przesłanki przedsiębiorczości*, (w:) *System informacji strategicznej. Wywiad gospodarczy a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, red. R. Borowiecki, M. Romanowska, Difin, Warszawa 2001, s. 43.

¹¹⁶ Zob. Ch. Andrew, *Tylko dla oczu prezydenta*, Colori, Warszawa 1998, s. 17–18.

¹¹⁷ Tamże.

gii informatycznych¹¹⁸. W innym ujęciu „sigint” oraz „imint” bywają odnoszone do terminu „techint” – rozumianego szerzej, jako wywiad wykorzystujący środki techniki¹¹⁹.

Innym ujęciem klasyfikacyjnym źródeł informacji jest **podział na legalne – tzw. „otwarte”, obejmujące prasę, radio, telewizję, oficjalne publikacje i kontakty, oraz „nielegalne”, które stanowi przede wszystkim agentura, obserwowanie i środki techniczne wywiadu (podśluch, kontrola korespondencji, rewizja, fotografowanie i filmowanie z ukrycia itd.)¹²⁰**. Interesującym rozwinięciem tej klasyfikacji jest ujęcie Tomasza R. Aleksandrowicza, który wskazuje 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 niejawnych¹²¹.

Zaprezentowane klasyfikacje pozwalają określić **dwie względnie stałe pola źródeł informacji: z jednej strony człowiek, jako źródło wiedzy o sobie samym i własnym otoczeniu, z drugiej zaś strony techniczne możliwości oglądu aktywności jednostek i grup z zewnątrz**. W tych obszarach pozyskiwanie i dystrybuowanie informacji może odbywać się w sposób jawny (vide działalność agencji prasowych oraz w większym stopniu dziennikarzy) oraz niejawnym, co określa się jako domenę tajnych służb. Warto tu jednak zastrzec, że zarówno dla służb wywiadu, jak i kontrwywiadu tajne pozyskiwanie informacji (choć konstytuuje ich społeczną rolę w państwie) nie jest jedyną formą aktywności. Coraz częściej w działalności agencji informacyjnych, prasowych, pracy dziennikarzy i publicystów, ale także

¹¹⁸ Szerzej na ten temat zob. E. R. Koch, J. Sperber, *Infomafia*, Uraeus, Gdynia 1995, s. 211 i nast.

¹¹⁹ Szerzej na temat klasyfikacji wywiadu w relacji do źródeł technicznych oraz metod (w:) L. K. Johnson, *Secret Agencies...*, cyt. wyd., s. 14 i nast.

¹²⁰ *Encyklopedia szpiegostwa*, cyt. wyd., s. 289

¹²¹ T. R. Aleksandrowicz, *Analiza informacji w administracji i biznesie*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa, 1999, s. 93–96.

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. Ogólnie można przyjąć, że czynnik ludzki, który odgrywał kluczową rolę w epoce przed przemysłowej („pierwszej fali”, jak by powiedział Alvin Toffler¹²²) 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: czotógów rakiet, 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 jedyne rodzaj wywiadu dostępny w świecie pierwszej fali. Teraz jednak szpiedzy pierwszej fali wyposażeni zostają w wymyślną technologię trzeciej fali*¹²³. 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.

Przeciwdziałanie zagrożeniom – jeden z celów każdej państwowej służby specjalnej – w kontekście rozważań A. Tofflera wydaje się obecnie działaniem bardzo złożonym, wymagającym nie tylko stoso-

¹²² 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”, wywołowaną przez rewolucję informacyjną i zmiany w sferze komunikowania. Szerzej zob. A. Toffler, *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1986.

¹²³ A i H. Toffler, *Wojna i antywojna*, Muza, Warszawa 1997, s. 231–232.

wania nowoczesnych technik, ale również uwzględniającym zmieniającą się rolę człowieka w świecie. Informacja, będąca bronią tajnej służby, jeżeli 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**. W kontekście cytowanej już definicji informacji w klasycznym ujęciu warto zwrócić uwagę na konieczność oceny materiału informacyjnego, polegającą na określeniu wiarygodności źródła informacji (to określa się czasem mianem „ważenia źródeł”¹²⁴), zestawieniu z wiedzą już posiadaną (w tym potwierdzenie przez inne źródła), analizie skutków (w tym wykorzystanie elementów przydatnych w prognozowaniu wydarzeń), opracowaniu formalnemu pozwalającym na prezentację zewnętrzną wobec służby wywiadu – to jest decydującem¹²⁵.

Przedstawiony ciąg działań nazywany jest **cyklem analitycznym** (zob. Aneks, wykres nr 9), 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*¹²⁶. Należy tu zwrócić uwagę, że cykl analityczny, którego ostatnim stadium jest dystrybucja informacji, inicjuje postawienie zadania. Według upowszechnionych w literaturze przedmiotu poglądów, ten właśnie etap decyduje o uzyskanym efekcie. Jak pisze T. R. Aleksandrowicz, *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*¹²⁷. W dalszej części cytowany

¹²⁴ Szerzej na ten temat: T. R. Aleksandrowicz, *Analiza...*, cyt. wyd., s. 97–98.

¹²⁵ W innym ujęciu określa się ten cykl mianem przetworzenia informacji. Obejmuje on: ocenę pozyskanych informacji z uwzględnieniem kryterium wiarygodności, selekcję pod względem użyteczności, analizę i interpretację danych, syntezę oraz nadanie odpowiedniej formy. Szerzej to podejście zob. B. Martinet, Y. M. Marti, *Wywiad gospodarczy. Pozyskiwanie i ochrona informacji*, PWE, Warszawa 1999, s. 73.

¹²⁶ *Encyklopedia szpiegostwa*, cyt. wyd., s. 114–115.

¹²⁷ T. R. Aleksandrowicz, *Analiza...*, cyt. wyd., s. 57.

autor wskazuje, że *zapotrzebowanie odbiorcy musi być jasno zdefiniowane, nie może być zbyt ogólne (...) zadanie musi być realistyczne*¹²⁸. Przy tych skądinąd głęboko uzasadnionych uwagach co do konstrukcji cyklu analitycznego, można skonstatować, że relacja pomiędzy decydentem – zleceniodawcą zadania a odbiorcą – dostarczycielem analizy musi być oparta na pozostawaniu w tym samym systemie wiedzy. Odpowiedzi na stawiane pytania muszą być formułowane w tych samych kategoriach, w jakich formułuje 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 *zróznicowaniem sposobów opracowania oraz względnie skomplikowanego systemu przebiegu informacji zapewniającego przekazanie właściwych informacji we właściwe miejsce w odpowiednim czasie*¹²⁹. 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 była realizowana 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-doradczych gremiów rządu. Prześledźmy, jak ten mechanizm wygląda w odniesieniu do Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ustawa z 2002 r., powołująca do życia wymienione agencje, wprowadziła bezpośredni nadzór prezesa Rady Ministrów nad ich szefami. Prezes Rady Ministrów, wykonując funkcję nadzoru

¹²⁸ Tamże.

¹²⁹ *Encyklopedia szpiegostwa*, cyt. wyd., s. 114–115.

nad działalnością wymienionych organów, wytycza corocznie kierunki ich działalności. Na podstawie wymienionych wytycznych 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 (zob. Aneks, wykres 10).

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 (szerzej na temat Kolegium w dalszej części opracowania). Głos w sprawach planów działalności służb specjalnych zabiera również w przewidzianym przepisami trybie właściwa sejmowa komisja.

Mamy zatem do czynienia z modelem, w którym 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. Można zatem wykazać, że 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).

4.2. Funkcja procesowa

Istotą funkcji procesowej w działalności służb specjalnych jest rozpatrywanie ich zadań oraz miejsca w systemie bezpieczeństwa państwa w kategoriach organów ścigania. Wynik działania służb

jest zatem w tym ujęciu postrzegany jako wynik procesowy (zob. Aneks, wykres 11).

Ustawowe zadania służb związane z realizacją funkcji procesowej to:

- zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa oraz ściganie ich sprawców,
- zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa i ściganie ich sprawców,
- zapobieganie i wykrywanie przestępstw korupcji osób pełniących funkcje publiczne,
- zapobieganie i wykrywanie przestępstw w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
- zapobieganie i wykrywanie przestępstw nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi w obrocie międzynarodowym oraz ściganie ich sprawców¹³⁰.

W realizacji wymienionych zadań służby specjalne podejmują czynności operacyjno-rozpoznawcze dla zdobycia dowodów przestępstwa oraz prowadzą czynności w ramach postępowań przygotowawczych zlecane przez prokuraturę lub sąd. Wynikiem działań procesowych jest przygotowanie materiałów procesowych – dowodów w rozumieniu kodeksu postępowania karnego.

Zakres uprawnień procesowych funkcjonariuszy służb specjalnych (ABW) obejmuje **zatrzymanie osób, przeszukanie osób i pomieszczeń oraz inne czynności o charakterze procesowym**. Warto przy tym wskazać, że czynnościom procesowym towarzyszą także działania o charakterze administracyjno-porządkowym, do których można zaliczyć: **wydawanie poleceń określonego zachowania się, legitymowanie osób, kontrolę osobistą wraz z przeglądaniem bagaży i sprawdzania ładunku, stosowaniem środków przymusu bezpośredniego**¹³¹.

Uprawnienia procesowe (śledcze) służb specjalnych są dość często spotykane w demokracjach. Łączenie w jednym organie (służbie) uprawnień operacyjnych i śledczych uzasadnia się koniecznością do-

¹³⁰ Ustawa o ABW oraz AW, art. 5 ust. 2.

¹³¹ Uprawnienia funkcjonariuszy zawiera art. 23 ustawy o ABW oraz AW.

stosowania prawnych możliwości państwowego aparatu ścigania (w tych kategoriach widzi się tu służby specjalne) do skali i poziomu zagrożeń ze strony przestępczości – głównie w jej zorganizowanej formie. Często jednak pojawiają się opinie wskazujące na zagrożenia, jakie niesie łączenie w jednym organie uprawnień do podejmowania działań niejawnych wobec obywateli z uprawnieniami procesowymi. Niełączenie tychże w działaniach służb specjalnych zapobiegałoby potencjalnym nadużyciom w postaci możliwości wykorzystania informacji zdobytych o obywatelu w działaniach operacyjnych, dla celów procesu karnego, bądź choćby wygodnego (bo niedostępnego dla obywateli) zasobu informacyjnego mogącego służyć do wytwarzania materiałów nacisku – a zatem zagrażającego podstawowym swobodą i prawom człowieka w demokracji¹³².

Artykułowanie podobnych opinii ma w systemie demokratycznym istotne znaczenie. Weryfikacją ich wpływu na rzeczywistość jest jednak praktyka życia politycznego, gdyż może dochodzić do ingerencji służb specjalnych w mechanizmy sprawowania władzy (w tym wobec ludzi wykonujących mandat publiczny) z jednej strony, z drugiej zaś istnieją prawne gwarancje skuteczności działań, które zapobiegałyby takim ingerencjom. Należy przy tym pamiętać, że nakaz przestrzegania porządku prawnego obejmuje wszystkich obywateli państwa, także tych sprawujących władzę. Tam, gdzie dochodzi do popełnienia przestępstwa, działalność procesowa łączona z działaniami operacyjnymi ma zatem istotne uzasadnienie – nawet (a może w szczególności) wobec osób publicznych.

4.3. Funkcja ochronno-kontrolna

W działalności służb specjalnych daje się wyodrębnić funkcja związana z zadaniem **przeciwdziałania naruszeniom tajemnicy państwowej i służbowej**. Istniejące rozwiązania, w tym przede wszystkim uchwalona w 1999 r. ustawa o ochronie informacji niejawnych, dostosowują normy prawa krajowego do standardów NATO. Ustawa wprowadziła szereg rozwiązań organizacyjnych, określając służbom

¹³² Opinie takie prezentowane są w różnych środowiskach politycznych zob. *Opcja 2001...*, cyt. wyd., s. 17.

specjalnym zadania dotyczące ochrony informacji oraz kontroli w tym zakresie. Można zatem mówić o funkcji ochronno-kontrolnej służb specjalnych. Wykonywanie tej funkcji wymagało stworzenia w ramach służb specjalnych wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych, wykonujących zadania, które nakłada ustawa o ochronie informacji niejawnych w postaci procedur sprawdzających oraz doradztwa i szkolenia w zakresie ochrony tajemnicy. Służby specjalne wykonują w tej sferze funkcje służb ochrony państwa.

W zakresie **bezpieczeństwa osobowego** (zob. Aneks, wykres 12) ustawa o ochronie informacji niejawnych ustaliła prawne ramy postępowania sprawdzającego wobec osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z dostępem do informacji stanowiących tajemnicę państwową i służbową albo ubiegających się o zatrudnienie na takich stanowiskach¹³³. Postępowanie to ma na celu ustalenie, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy. Owa rękojmia to nic innego, jak spełnianie ustawowych wymogów dopuszczenia do informacji niejawnych. Jakie to wymogi? W ustawie wskazuje się, że w toku postępowania sprawdzającego ustala się, czy istnieją wątpliwości dotyczące:

- uczestnictwa, współpracy lub popierania przez osobę sprawdzaną działalności szpiegowskiej, terrorystycznej, sabotażowej albo innej wymierzonej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej,
- ukrywania lub świadomego, niezgodnego z prawdą podawania przez osobę sprawdzaną w postępowaniu sprawdzającym informacji mających znaczenie dla ochrony informacji niejawnych, a także występowania związanych z tą osobą okoliczności powodujących ryzyko jej podatności na szantaż lub wywieranie presji,
- przestrzegania porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim, czy osoba sprawdzana uczestniczyła lub uczestniczy, współpracowała lub współpracuje z partiami politycznymi albo innymi organizacjami, o których mowa w art. 13 konstytucji,

¹³³ Zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych kierownik jednostki organizacyjnej określa stanowiska i rodzaje prac zleconych, z którymi wiąże się dostęp do tajemnicy (art. 26 ust. 1). Wykaz tych stanowisk w sferze administracji rządowej określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 9 lutego 1999 r. w sprawie stanowisk i rodzajów prac zleconych w organach administracji rządowej, których wykonywanie może łączyć się z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową.

- zagrożenia osoby sprawdzanej ze strony obcych służb specjalnych w postaci prób werbunku lub nawiązania z nią kontaktu, a zwłaszcza obawy o wywieranie w tym celu presji,

- właściwego postępowania z informacjami niejawnymi¹³⁴.

Poza wyżej wymienionymi w toku postępowania sprawdzającego ustala się także, czy istnieją wątpliwości:

- związane z wyraźną różnicą między poziomem życia osoby sprawdzanej a uzyskiwanymi przez nią dochodami,

- związane z ewentualnymi informacjami o chorobie psychicznej lub innych zakłóceniach czynności psychicznych ograniczających sprawność umysłową i mogących negatywnie wpłynąć na zdolność osoby sprawdzanej do zajmowania stanowiska albo wykonywania prac związanych z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową,

- związane z uzależnieniem od alkoholu lub narkotyków¹³⁵.

Wobec osób, pracujących na stanowiskach związanych z dostępem do informacji stanowiących tajemnicę służbową lub ubiegających się o prace na takich stanowiskach, postępowania (zwykle) przeprowadzają, podlegli bezpośrednio kierownikom jednostek organizacyjnych, pełnomocnicy ochrony. Kierują oni wyodrębnionym organizacyjnie pionem ochrony, odpowiedzialnym za zapewnienia ochrony informacji niejawnych w jednostce organizacyjnej.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Wojskowe Służby Informacyjne, każda w zakresie swojej właściwości, przeprowadzają postępowania sprawdzające:

- poszerzone – przy stanowiskach i pracach związanych z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową oznaczonych klauzulą „tajne”,

- specjalne – przy stanowiskach i pracach związanych z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”.

Ustawa nakłada na służby, prowadzące postępowania sprawdzające, obowiązek kierowania się zasadami bezstronności i obiektywizmu oraz wykazania najwyższej staranności. Wszystkie czynności w ra-

¹³⁴ Ustawa o ochronie informacji niejawnych, DzU 99.11.95, z późn. zm. art. 35 ust. 2.

¹³⁵ Tamże, art. 35 ust. 3.

mach postępowania sprawdzającego muszą być rzetelnie udokumentowane i zakończone w terminie określonym w ustawie¹³⁶.

Postępowania sprawdzające prowadzi się za pisemną zgodą osoby sprawdzanej. Z wnioskiem o wszczęcie postępowania sprawdzającego występuje kierownik jednostki organizacyjnej lub osoba upoważniona do obsady stanowiska. Przeprowadzając postępowania sprawdzające, służby ochrony państwa mają prawo korzystać z informacji uzyskanych przez Policję, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową oraz organy inspekcji celnej i kontroli skarbowej. Mogą także zwracać się do tych organów o udzielenie pomocy w wykonywaniu czynności w ramach postępowań sprawdzających¹³⁷.

Ustawa nałożyła na kierowników jednostek organizacyjnych obowiązek współdziałania ze służbami ochrony państwa w toku prowadzonych przez nie postępowań sprawdzających. Funkcjonariusze ABW i żołnierze WSI mogą żądać udostępnienia informacji i dokumentów niezbędnych do ustalenia czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy. Obowiązek współdziałania w zakresie postępowań sprawdzających ciąży również na pełnomocnikach ochrony.

W ramach postępowań sprawdzających służby ochrony państwa ustalają, czy dane zawarte w ankiecie bezpieczeństwa są prawdziwe, poprzez:

- sprawdzenie w Centralnym Rejestrze Skazanych, Kartotece Skazanych i Aresztowanych oraz innych ewidencjach, rejestrach i kartotekach, a w tym niedostępnych powszechnie,
- sprawdzenie w aktach stanu cywilnego,
- przeprowadzenie wywiadu w miejscu zamieszkania osoby sprawdzanej,
- rozmowę z przełożonymi,
- sprawdzenie stanu i obrotów na rachunku bankowym,
- rozmowę z osobą sprawdzaną oraz trzema osobami wskazanymi przez nią (w postępowaniu specjalnym).

Ponadto służby ochrony państwa mogą zobowiązać osobę sprawdzaną do poddania się specjalistycznym badaniom oraz do udostęp-

¹³⁶ Tamże, art. 42 ust. 2.

¹³⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu, warunków i trybu współdziałania organów, służb i innych państwowych jednostek organizacyjnych ze służbami ochrony państwa w toku prowadzonych postępowań sprawdzających (DzU nr 18, poz. 159).

nienia wyników tych badań w celu ustalenia stanu zdrowia psychicznego tej osoby lub występowania u niej określonych w ustawie uzależnień.

Dla ustalenia, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy, służby ochrony państwa mają prawo do zbierania i przetwarzania informacji o osobach trzecich określonych w ankiecie bezpieczeństwa osobowego. Postępowanie sprawdzające kończy się wydaniem przez właściwą służbę ochrony państwa poświadczenia bezpieczeństwa albo odmową jego wydania.

Nowelizacja ustawy¹³⁸, dokonana w konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego¹³⁹, wprowadziła do przepisów o ochronie informacji niejawnych tryb odwoławczy od odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa (zob. Aneks, wykres 13) oraz tryb skargowy do Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. Aneks, wykres 14). Otwarto tym samym drogę do sądu obywatelom, którym pełnomocnicy ochrony w postępowaniach zwykłych lub służby ochrony państwa w postępowaniach poszerzonych i specjalnych odmówiły wydania poświadczeń bezpieczeństwa.

W zakresie **bezpieczeństwa przemysłowego** przedsiębiorca, starający się o zawarcie umowy lub wykonujący umowę, dotyczącą realizacji zadań opłacanych w całości lub części ze środków publicznych, z wykonaniem której łączy się dostęp do informacji stanowiących tajemnicę, ma obowiązek poddania się postępowaniu sprawdzającemu. Obowiązek ten dotyczy także jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych.

Służby ochrony państwa dokonują w zakresie bezpieczeństwa przemysłowego sprawdzenia osób zajmujących stanowiska kierownicze, a także osób uczestniczących w zawieraniu umowy oraz związanych z ich wykonywaniem. Sprawdzeniu podlegają również osoby zatrudnione w pionie ochrony oraz posiadające koncesję na wykonywanie usług ochrony osób i mienia, jeżeli działają na rzecz i zlecenie przedsiębiorcy, mającego dostęp do informacji stanowiących tajemnicę państwową lub ubiegającego się o zawarcie umowy związanej z takimi wiadomościami.

¹³⁸ DzU nr 22, poz. 247 z 2001 r.

¹³⁹ Wyrok TK z dnia 10.05.2000 r. Sygn. K. 21/99.

W toku postępowania sprawdzającego w zakresie bezpieczeństwa przemysłowego służby ochrony państwa badają również:

- status prawny przedsiębiorcy,
- strukturę i pochodzenie kapitału przedsiębiorcy,
- strukturę organizacyjną przedsiębiorcy, jednostki naukowej lub badawczo-rozwojowej oraz ich władz,
- sytuację finansową i źródła pochodzenia środków finansowych,
- system ochrony osób i obiektów.

Dane dotyczące wymienionych zagadnień podmioty sprawdzane przedstawiają służbom ochrony państwa w kwestionariuszu bezpieczeństwa przemysłowego. Służby ochrony państwa, oceniając zdolność przedsiębiorcy do zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed nieuprawnionym ujawnieniem, biorą pod uwagę postanowienia umowy, z wykonaniem której łączy się dostęp do tajemnicy państwowej, określające szczegółowe wymagania dotyczące ochrony informacji niejawnych (instrukcja bezpieczeństwa przemysłowego). Wykonawca umowy zobowiązany jest do powołania pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych czy też kierownika kancelarii tajnej oraz utworzenia kancelarii tajnej i systemu fizycznej ochrony informacji niejawnych (jeżeli informacje tajne będą przechowywane w jego siedzibie). Ustawa zobowiązuje jednostkę zamawiającą do wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za nadzorowanie, kontrolę i doradztwo w zakresie wykonywania przez wykonawcę obowiązku ochrony przekazywanych mu informacji niejawnych.

Postępowanie sprawdzające w zakresie bezpieczeństwa przemysłowego kończy się wydaniem przez właściwą służbę ochrony państwa świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego albo odmową wydania takiego świadectwa. Ustawa nie przewiduje żadnych środków odwoławczych w tej mierze.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych sprecyzowała również wymogi w zakresie **bezpieczeństwa teleinformatycznego**. Obejmują one ochronę systemów i sieci teleinformatycznych odpowiadających za wytwarzanie, przechowywanie oraz przekazywanie informacji niejawnych. Informacje te, w szczególności stanowiące tajemnicę państwową, zgodnie z prawem mogą być przekazywane tylko za pośrednictwem takich systemów i sieci teleinformatycznych, które zapewniają gwarancję ich ochrony. Składają się one z urządzeń posiadających

certyfikat (jednostki certyfikujące zostały uruchomione w służbach specjalnych) oraz przy wykorzystaniu narzędzi kryptograficznych.

Zadaniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wojskowych Służb Informacyjnych, wprowadzonym przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych, jest **kontrola ochrony informacji niejawnych**. ABW i WSI, określone w ustawie jako służby ochrony państwa, kontrolują przestrzeganie przepisów, wydanych w zakresie ochrony informacji niejawnych, we wszystkich organach władzy publicznej (nie wyłączając Sejmu i Senatu, Prezydenta RP, sądów i trybunałów), w siłach zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, bankach państwowych i innych państwowych jednostkach organizacyjnych oraz w przedsiębiorstwach i jednostkach naukowych lub badawczo-rozwojowych. Jak widać, ustawa poddała kontroli służb ochrony państwa bardzo szeroki krąg podmiotów, korzystających w swojej działalności z wiadomości niejawnych.

Postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie ochrony informacji stanowiących tajemnicę państwową w kontrolowanej jednostce, rzetelne jego udokumentowanie oraz dokonanie oceny działalności jednostki według kryteriów legalności, celowości i rzetelności. Kontrola powinna w szczególności obejmować takie zagadnienia, jak: obieg dokumentów chronionych w jednostce, organizacja i wyposażenie kancelarii tajnych, dostęp do informacji niejawnych, funkcjonowanie ochrony fizycznej informacji niejawnych.

Reasumując, ustawa o ochronie informacji niejawnych określiła nową funkcję oraz katalog zadań służb specjalnych jako służb ochrony państwa. Bez wątpienia mamy tu do czynienia ze wzmocnieniem pozycji służb specjalnych w państwie. Obok dotychczas posiadanych uprawnień operacyjnych, które określają możliwości zbierania i przetwarzania informacji o osobie w praktyce poza kontrolą obywateli; obok uprawnień procesowych wpisujących się w katalog środków, które państwo posiada w zakresie przeciwdziałania przestępczości – pojawiły się uprawnienia quasi administracyjne dające służbom specjalnym (jako służbom ochrony państwa) możliwości bezpośredniego wpływania na funkcjonowanie administracji państwowej (politykę kadrową, obieg informacji w instytucjach) oraz innych jednostek organizacyjnych (w tym pozapaństwowych) uczestniczących w obiegu informacji niejawnych.

Nowa konstrukcja ochrony informacji niejawnych tworzy system, w którym służby ochrony państwa spełniają rolę wiodącą, zarówno jeśli idzie o możliwości wpływu na dynamikę i przebieg procesów związanych z ochroną państwowych tajemnic, jak też projektowanie zmian w tym zakresie.

* * *

Analiza funkcji, jakie realizują służby specjalne w państwie, pozwala na wnioskowanie o rosnącym znaczeniu wymienionych służb. Wniosek ten odnosi się w równej mierze do roli służb wobec innych organów i instytucji w systemie bezpieczeństwa państwa, jak i ich uprawnień wobec obywateli. Świadczy o tym zarówno poszerzanie zakresu zadań i uprawnień do prowadzenia niejawnej działalności, jak też możliwość łączenia zadań stricte informacyjnych, ukierunkowanych na wspieranie procesów decyzyjnych rządu z uprawnieniami procesowymi i quasi administracyjnymi – jak w przypadku funkcji ochronno-kontrolnej. Biorąc pod uwagę całokształt działalności oraz relacje z innymi organami działającymi w systemie bezpieczeństwa państwa, służby specjalne mają niewątpliwie pozycję formalną, która umożliwia im kontrolowanie zjawisk zachodzących w państwie oraz w części w jego otoczeniu. Przydając tak szerokie pod względem środków uprawnienia, państwo powinno zagwarantować, że nie będą one nadużywane, a zatem że odczuwane i spodziewane korzyści z działalności służb specjalnych nie będą mniejsze niż koszty (w tym społeczne) ich aktywności. Mimo że trudno znaleźć narzędzia, które pozwoliłyby na dokonanie stosownego pomiaru i pełne wnioskowanie w zarysowanym powyżej zakresie, to porównanie sfery uprawnień służb z instrumentarium kontroli ich działań (tj. wykorzystywania uprawnień) daje pewien pogląd na sprawę.

W kontekście scharakteryzowanych powyżej funkcji istotne jest zatem ustalenie, w jaki sposób państwo sprawuje kontrolę nad służbami specjalnymi oraz czy środki pozostające w dyspozycji państwa są wystarczające do zapewnienia cywilnego i demokratycznego zwierzchnictwa nad tą sferą działań organów państwa.

UWARUNKOWANIA CYWILNEJ KONTROLI SŁUŻB SPECJALNYCH

Z dotychczasowej analizy wynika, że funkcjonowanie służb specjalnych w strukturach państwa demokratycznego może być postrzegane przez pryzmat ich roli społecznej oraz w kategoriach efektywności w zakresie realizowanych funkcji. Pogodzenie tych uwarunkowań w działalności wywiadu i kontrwywiadu w demokracji konstytucyjnej jest procesem trudnym. Świadczy o tym nasilenie społecznej krytyki wobec tajnych służb w krajach Europy i USA w okresie po rozpadzie ZSRR. Zmniejszenie w świadomości społecznej państw Zachodu poczucia zagrożenia wywołało publicznie artykułowane pytania o sens istnienia służb specjalnych w dotychczasowym kształcie¹⁴⁰ oraz o zakres ich działań.

Polityka bezpieczeństwa państwa demokratycznego nie może nie uwzględniać zarówno opinii czynnika społecznego, jak i oczywistego, z punktu widzenia interesów państwa, wymogu efektywności tajnych służb. Pierwszy z wymienionych czynników nawiązuje do problemu legitymizacji władzy w systemie demokratycznym, drugi zaś do skutecznego wykorzystywania przez rządzących instytucji państwa dla realizacji narodowych interesów. Obie te sfery są ze sobą w istocie sprzężone i tworzą podłoże dla realizacji celów politycznych. Służby specjalne są bowiem narzędziem polityki państwa. Na kontekst społeczny i funkcjonalny działalności służb tajnych nakłada się zatem ich udział w realizacji polityki bezpieczeństwa. Źródłem tej aktywności służb jest wola wyrażona przez uprawnione podmioty władzy w państwie demokratycznym, które są jednocześnie podmiotami wykonującymi wobec wywiadu i kontrwywiadu funkcje cywilnej kontroli. Kompleks uwarunkowań cywilnej kontroli przedstawia wykres 15 (zob. Aneks).

¹⁴⁰ Problemy te podnoszone są w wielu materiałach prasowych oraz publikacjach, m.in. B. Woodward, *Tajne wojny CIA*, WSG, Kraków 1997, R. Kessler *CIA od środka...*, cyt. wyd.; P. Maas, *Szpieg zabójca*, Magnum, Warszawa, 1996; D. Raviv, Y. Melman, *A każdy szpieg to książę...*, cyt. wyd. oraz wielu innych.

5.1. Uwarunkowania konstytucyjne oraz społeczne funkcjonowania służb specjalnych w demokracji

Problemy funkcjonowania tajnych służb w demokracji można postrzegać także przez pryzmat interesów i praw obywatelskich. Skoro, jak wcześniej wskazano, funkcjonowanie tajnych służb w strukturach państwa jest związane z instytucją władzy, to powstaje pytanie: jaką rolę te służby odgrywają w demokracji, gdzie władza jest uzyskiwana w drodze prawnych procedur? Czy działalność tych służb napotyka w tych warunkach istotne ograniczenia? Dotychczasowe ustalenia oparte na analizie literatury przedmiotu¹⁴¹ pozwalają wskazać dwa generalne ograniczenia.

Po pierwsze, **związek służb specjalnych z instytucją władzy w demokracji nie jest związkiem z osobą panującego. Dobrem chronionym w demokracji jest władza rozumiana w kategoriach porządku prawnego, który zapewnia czytelność relacji zachodzących w państwie**¹⁴².

Po drugie, **służby specjalne państwa demokratycznego mogą funkcjonować tylko w obrębie organów tego państwa i jak wszystkie jego instytucje muszą być poddane kontroli.** Specyfika tajnych służb w demokracji wynika stąd, że z samej istoty mogą być one efektywnym narzędziem, służącym realizacji celów państwa, albo zagrożeniem dla jego funkcjonowania. Państwo tworząc organizację, której udziela uprawnień do podejmowania w niejawnych działań, sprawdza, czy są one prowadzone w jego interesie.

Procesy demokratyzacji życia społecznego, wzrost jawności życia publicznego, nie pozostają bez wpływu na sferę działań służb specjalnych. Współczesne społeczeństwa demokratyczne są szczególnie wyczulone na wszelkie przejawy naruszeń swobód obywatelskich¹⁴³.

¹⁴¹ Zob. m.in. S. Zalewski, *Służby specjalne...*, cyt. wyd.

¹⁴² Interesującym komentarzem może tu być opinia b. dyrektora Biura Analiz i Informacji UOP, Adama Aduszkiewicza, który pisze, że *tylko istnienie sił, które podejmują zakulisowe intryki niebezpieczne dla demokratycznych procedur, a tym samym dla swobód obywatelskich, usprawiedliwia istnienie służb specjalnych w ścisłym tego słowa znaczeniu*, „Rzeczpospolita” z dn. 2.09.1997.

¹⁴³ W literaturze przedmiotu wskazuje się na tendencję poszerzania zakresu podstawowych praw i wolności człowieka na przestrzeni wieków. Szerzej na ten temat: R. Rosa, *Prawa i wolności człowieka w armiach demokratycznego państwa*, AON, Warszawa 1997.

Relacje pomiędzy służbami specjalnymi a opinią publiczną stały się tematem komentarzy i badań w państwach o ugruntowanej demokracji. Przyczynkiem są z reguły, ujawniane przez media bądź za ich pośrednictwem przez polityków, kompromitujące fakty dotyczące angażowania służb w działania pozaprawne na terenie własnego kraju lub inne, szkodliwe dla bezpieczeństwa narodowego. Angażowanie służb w grę polityczną poddaje w wątpliwość sens ich istnienia w państwie demokratycznym. Na podstawie analizy literatury przedmiotu można postawić tezę, że **szczególne znaczenie tajnych służb w państwie demokratycznym widoczne jest w odbiorze społecznym ich działalności**. Informacje dotyczące służb specjalnych, obecne w publicznym obiegu informacji, można postrzegać w różnych ujęciach.

Po pierwsze, jako **informacje „nieoficjalne”, dotyczące działalności służb specjalnych**, przekazywane środkom masowego przekazu, które **mogą być postrzegane w kategoriach syndromu „nieszczelności służb”**. Zjawisko to, w istocie, może świadczyć o rozkładzie organizacji, który charakteryzuje się utratą przez jej struktury kontroli wewnętrznych kanałów komunikowania.

Po drugie, jako **informacje o służbach specjalnych**, udostępniane opinii publicznej, które **mogą służyć wywarciu pożądanego skutku w szeroko rozumianym otoczeniu** oraz świadczą często o aktywności samych służb. Skutki takich działań można oceniać w kategoriach politycznych czy społecznych. Często w systemie demokratycznym informacje docierające do mediów służą wsparciu zabiegów kierownictwa organizacji o maksymalizację budżetu.

Po trzecie, **rolę służb specjalnych**, odczytywaną na podstawie dostępnych publicznie informacji, **można postrzegać w relacji z bieżącym życiem politycznym państwa**. Znaczenie tej zależności staje się bardziej widoczne w państwach przechodzących transformację systemową. Problemy zerwania z przeszłością państwa totalitarnego, „oczyszczenia” elit politycznych, ugruntowania systemu demokratycznego silnie wpływały w latach 90. XX wieku na kształtowanie stosunków politycznych i społecznych w nowych demokracjach w Europie Środkowej i Wschodniej. W Polsce stały się zaczynem publicznej debaty „antykomunistycznej”, której skutki były widoczne w programach ugrupowań politycznych, praktyce funkcjonowania wielu instytucji publicznych oraz w znaczącej części – w normach prawa powszechnie obowiązującego. W polskim systemie aktów prawa powszechnie

obowiązującego dotychczas podjęto próbę rozwiązania **problemu lustracji** oraz **udostępnienia materiałów archiwalnych byłych służb bezpieczeństwa PRL**.

Problem **lustracji**, stawiany w debacie publicznej od początku lat 90. doczekał się rozwiązania wraz z uchwaleniem 11.04.1997 r. ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne¹⁴⁴. Warto przy tym wskazać, że problem był społecznie dostrzegany, a w badaniach opinii publicznej akceptację bądź potrzebę lustracji w latach 1994–1998 dostrzegała przeważająca część badanych¹⁴⁵. Mechanizmy wprowadzone ustawą objęły: składanie przez osoby pełniące funkcje publiczne oświadczeń co do współpracy (lub jej braku) z organami bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990, weryfikację tych oświadczeń przez Rzecznika Interesu Publicznego, który uzyskał prawo wnioskowania o wszczęcie postępowania lustracyjnego przed właściwym sądem.

Przyjęte w omawianej ustawie rozwiązania wywoływały liczne kontrowersje natury prawnej. Wskazywano m.in. na zbyt szerokie zakresienie pojęcia „współpracy”, które w przyjętym w ustawie kształcie wiązało się z występowaniem w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji oraz było świadome i tajne. Problem ten był przedmiotem nowelizacji, zgłoszonej w 2001 r. do Sejmu przez prezydenta RP, który postulował wyłączenie z zakresu owej współpracy osób współpracujących z organami wywiadu i kontrwywiadu, a także ochrony granic. Postulat ten wypełniła nowelizacja z roku 2002, w której zawężono zakres znaczeniowy pojęcia „współpracy” ze służbami specjalnymi PRL. W znowelizowanych przepisach za współpracę nie uznaje się działania, które nie było wymierzone przeciwko kościołom lub innym związkom wyznaniowym, opozycji demokratycznej, niezależnym związkom zawodowym, suwerennościowym aspiracjom narodu polskiego. Obok tych regulacji, ukierunkowanych na zakres współpracy, wprowadzono również zmiany w zakresie interpretacji charakteru powiązań ze służbami PRL. Ustawodawca uznał, że za współpracę nie można uznać działania, któ-

¹⁴⁴ DzU z 1998 r., nr 131, poz. 860.

¹⁴⁵ Wyniki tych badań szerzej omawiam (w:) *Służby specjalne...*, cyt. wyd., s. 60 i nast.

re nie stwarzało zagrożenia dla wolności i praw człowieka i obywatela oraz dóbr osobistych innych osób. Nie jest klasyfikowane jako współpraca, zbieranie lub przekazywanie informacji mieszczących się w zakresie zadań wywiadu, kontrwywiadu i ochrony granic, jak też współdziałanie pozorne lub uchylanie się od dostarczenia informacji, pomimo formalnego dopełnienia czynności lub procedur wymaganych przez organ bezpieczeństwa państwa oczekujący współpracy¹⁴⁶.

Poszukując przyczyn sporu wokół prawa lustracyjnego, warto wskazać na zmiany w społecznym postrzeganiu skuteczności lustracji jako sposobu rozliczenia się z przeszłością. W badaniach opinii społecznej w 2000 r. ponad połowa Polaków (57 proc.) oceniła dotychczasowy przebieg postępowania lustracyjnego wobec Aleksandra Kwaśniewskiego jako niewłaściwy. Podobny odsetek badanych (53 proc.) uznał, że proces lustracyjny Lecha Wałęsy był niewłaściwy. Większość badanych zinterpretowała pojawienie się nieznanymi dokumentów operacyjnych w ostatniej chwili przed wyborami jako manipulację ze strony służb specjalnych i próbę ingerowania w demokratyczne procedury¹⁴⁷.

Istotnym faktem społecznym było uchwalenie 18.12.1998 r. ustawy o **Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu**¹⁴⁸. Zadania tego Instytutu skoncentrowano wokół trzech zasadniczych kwestii: gromadzenia, ewidencjonowania i udostępniania dokumentów organów bezpieczeństwa PRL, ścigania sprawców zbrodni nazistowskich, komunistycznych i innych przeciwko pokojowi, ludzkości lub mających charakter zbrodni wojennych oraz działań w zakresie edukacji publicznej. W toku działalności Instytutu od 1999 r., przejął on materiały archiwalne służb specjalnych PRL oraz rozpoczął proces ich udostępniania osobom zdefiniowanym w ustawie jako „pokrzywdzone”, tj. represjonowanym przez PRL-owski aparat bezpieczeństwa.

Społeczne znaczenie działania ustawy lustracyjnej oraz Instytutu Pamięci Narodowej można postrzegać poprzez szersze upowszechnienie informacji o działaniach tajnych służb, a także uporządkowanie

¹⁴⁶ DzU 02.14.128.

¹⁴⁷ Dane z sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej. Badanie przeprowadzono w dniach 4–7 sierpnia 2000 r. na 1028-osobowej reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków. Dane podaje, za: „Życie Warszawy” z dn. 19.08.200 r.

¹⁴⁸ DzU 98.155.1016.

i poddanie instytucjonalnej kontroli cywilnej zasobów archiwalnych byłych służb bezpieczeństwa. Warto także wskazać na funkcjonujące w literaturze przedmiotu oceny procesów lustracyjnych, odnoszące się do praktyki postępowań lustracyjnych. Badający te problemy w różnych krajach Europy Środkowej i Wschodniej Vladimir Tismaneanu pisze: *Mit lustracji jako politycznego khatarsis ma wzmóc poczucie, że wszystko naprawdę zaczyna się od początku. Kładzie nacisk na brak ciągłości, na stanowcze odcięcie się od dwuznacznej przeszłości. Prawda jednak wygląda tak, że mit ten opiera się na niepodważalnym zaufaniu do kartotek tajnej policji, co może doprowadzić do nieuzasadnionych prześladowań i ograniczenia praw obywatelskich (...). Problem z lustracją jako bezkompromisową formą dekomunizacji polega na tym, że pomija się w niej domniemanie niewinności. Ludzie, których nazwiska znajdują się na liście, nie bardzo mają jak się bronić (...)*¹⁴⁹. Społeczne znaczenie procesów towarzyszących „dekomunizacji” można zatem oceniać wielowymiarowo, również w kategoriach zjawisk towarzyszących wszelkim rewolucyjnym przemianom systemowym.

Problem politycznych uwikłań służb specjalnych widoczny jest nie tylko w państwach przechodzących transformację systemową. Dotyczy także państw, w których sytuowanie służb w strukturach demokracji ma dłuższą tradycję. W literaturze można znaleźć dużą liczbę przekazów, świadczących o negatywnych, z punktu widzenia społecznego, zdarzeniach z udziałem służb specjalnych. Nasilenie tego rodzaju przypadków wywołało w krajach Zachodu w latach 80., a szczególnie 90. (po rozpadzie ZSRR) społeczną dyskusję na temat roli służb w państwie demokratycznym. W powszechnie znanych publikacjach wskazuje się, że *istnieje organiczna sprzeczność między demokracją a tajnymi metodami jej ochrony*¹⁵⁰. Podkreśla się przy tym, że *służby w krajach demokratycznych powinny strzec bezpieczeństwa narodowego swoich krajów przed zakusami wrogów, którzy nie podziwiają ich systemu wartości, ale nie powinny łamać praw ludzkich i obywatelskich, których mają przecież bronić*¹⁵¹.

¹⁴⁹ V. Tismaneanu, *Wizje zbawienia*, WWL MUZA, Warszawa 2000, s. 236–237 i 247.

¹⁵⁰ D. Raviv, Y. Melman, *A każdy szpieg...*, cyt. wyd., s. 12.

¹⁵¹ Tamże.

Problemy te widoczne są w demokracjach Europy Zachodniej oraz USA. *Zaufanie do CIA w amerykańskim społeczeństwie jest jednak wątłe. Jej rola jest trudna do określenia i jeszcze trudniejsza do odegrania. Tajemnica, jaka ją okrywa, stanowi źródło konfliktu z zakorzenionymi wartościami amerykańskimi i prowadzi do nieufności*¹⁵². Opisane zjawisko w odniesieniu do CIA bywa określane mianem *kryzysu wiarygodności*¹⁵³. Wydaje się zatem, że zasady funkcjonowania tajnych służb w państwie to uniwersalny problem współczesnych demokracji. Jest on dostrzeczany również w warunkach polskich.

Badania opinii publicznej, przeprowadzone w naszym kraju w ostatniej dekadzie XX wieku, pozwoliły na wnioskowanie o utrzymywaniu się niekorzystnego wizerunku służb specjalnych w społeczeństwie. Dla dużej jego części wymienione służby postrzegane były jako „obce ciało” w strukturach państwa¹⁵⁴.

Diagnozę tę można rozpatrywać w szerszym kontekście społecznym. Można wykazać, że budowanie społecznego zaufania do instytucji, które z założenia mają być w dużej mierze niedostępne dla opinii publicznej, jest procesem długotrwałym, a jego przebieg w kraju wdrażającym procedury i mechanizmy demokracji jest narażony na liczne niebezpieczeństwa. Można również podkreślić, że trwałe podziały polityczne w społeczeństwie są wpisane w istotę demokracji. Okres transformacji jest bowiem swego rodzaju szkołą stabilizowania stosunków społecznych, tworzenia mechanizmów reprezentacji interesów i wartości. Niebezpieczeństwa pojawiają się wówczas, gdy podziały polityczne rodzą konflikty, rozwiązywane przy pomocy instytucji powołanych do ochrony bezpieczeństwa państwa. Działania takie podważają społeczne zaufanie do tych instytucji. Jest to źródłem słabości polityki państwa. Świadczy o niedojrzałości establishmentu politycznego. Widoczną konsekwencją jest natomiast zahamowanie procesu budowania tożsamości nowych instytucji państwa demokratycznego.

¹⁵² R. Kessler, *CIA od...*, cyt. wyd., s. 286.

¹⁵³ Sformułowania tego użył były dyrektor CIA, G. Tenet, wobec Agencji podczas konferencji prasowej w 1997 r., relacja (w:) „Życie Warszawy” z dn. 24.07.97, także „Fakty” z dn. 31.07.1997.

¹⁵⁴ Badania w tym zakresie prowadziły OBOP, CBOS oraz PBS. Ich wyniki oraz omówienie zob. S. Zalewski, *Służby specjalne...*, cyt. wyd., s. 60 i nast.

Problem odnosi się do służb specjalnych w sposób szczególny. Nie są one, w tak dużym stopniu jak inne instytucje państwa, poddane kontroli społecznej, która w ostatecznym wyniku „wymusza” ich akceptację. Nie są zatem społecznie identyfikowane jako „własne”. Również wewnętrzne konflikty i podziały w służbach specjalnych¹⁵⁵ wskazują na kryzys tożsamości jako jedną z przyczyn negatywnych zjawisk zachodzących w samych służbach i wokół nich. Sprzężenie tych czynników tworzy przesłanki dezorganizacji oraz osłabienia efektywności. Może mieć zatem ujemny wpływ na bezpieczeństwo państwa.

Przy tej generalnej ocenie można zastrzec, że przyczyny, dla których służby specjalne mają problemy z wiarygodnością wobec społeczeństwa, w naszym kraju obejmują także tło historyczne. Jednak „wspólnym mianownikiem” dla przeciwdziałania wymienionym negatywnym zjawiskom jest wzmocnienie cywilnej kontroli nad sferą tajnych działań organów państwa. W demokracji konstytucyjnej odbywa się to poprzez normy prawa. Te zaś nakładają na omawianą sferę istotne ograniczenia.

Działalność służb specjalnych w państwie demokratycznym napotyka zatem istotne ograniczenia wobec prawnej ochrony obywateli. Konstytucja gwarantuje obywatelom ochronę podstawowych wolności i praw osobistych. Obejmuje ona zapewnienie wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się¹⁵⁶. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji obywatelom niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym¹⁵⁷. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne¹⁵⁸. Z punktu widzenia ochrony praw obywateli istotne są także postanowienia zawarte w rozdziale konstytucji, poświęconym źródłom prawa. Art. 87 wskazuje, że: *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz roz-*

¹⁵⁵ W tym kontekście można wskazać na wiele publikacji ilustrujących podziały na „starych” i „młodych” w samych służbach, jako źródło wewnętrznych konfliktów i dezorganizacji tych instytucji, np. *Tajni potrzebują ciszy*, „Życie” z dn. 21–22.12.96; *Podwójne życie tajnych służb*, „Życie” z dn. 19–20.04.97.

¹⁵⁶ Konstytucja RP, art. 49.

¹⁵⁷ Tamże, art. 51.

¹⁵⁸ Tamże, art. 61.

porządzenia. Oznacza to, że decyzje wobec obywateli mogą być podejmowane wyłącznie na ich podstawie. Przepisy o charakterze wewnętrznych zarządzeń wydawanych przez poszczególnych ministrów nie mogą być podstawą podejmowania działań przeciwko obywatelom¹⁵⁹.

Prawne gwarancje ochrony praw obywatelskich, zawarte w konstytucji i wydanych na jej podstawie ustawach, nie wyczerpują odniesień do funkcjonowania służb specjalnych w społeczeństwie demokratycznym. Zagadnienia te są **przedmiotem regulacji norm prawa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka**. Za najważniejszy dokument w tej sferze przyjmuje się „Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”¹⁶⁰. W dokumencie zwraca uwagę art. 8, który obejmuje m.in. prawo osoby do tajemnicy korespondencji, art. 10, w którym wskazuje się prawo każdego do wyrażania opinii, przekazywania informacji *bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe*. Korzystanie z tak określonych praw i wolności może być ograniczane tylko przez ustawę i tylko w zakresie niezbędnym w społeczeństwie demokratycznym dla zagwarantowania bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego¹⁶¹.

Elementy standardu funkcjonowania służb specjalnych w państwie demokratycznym określają dokumenty KBWE (OBWE). W przyjętym po Konferencji na temat wymiaru ludzkiego KBWE w Kopenhadze (29 VI 1990 r.) dokumencie końcowym wskazuje się, że *siły zbrojne i policja będą pozostawać pod kontrolą władz cywilnych i ponosić wobec nich odpowiedzialność*¹⁶². Podczas kolejnego

¹⁵⁹ Odpowiednie zapisy zawiera art. 93 Konstytucji. Przy okazji warto zasygnalizować, że w tym kontekście, w publicystyce dotyczącej służb specjalnych, podnoszony jest często problem braku prawnych regulacji uprawnień Wojskowych Służb Informacyjnych wobec obywateli.

¹⁶⁰ Konwencja została uchwalona w Rzymie 4 listopada 1950 r. Jest traktatem międzynarodowym, tworzy więc prawa i obowiązki dla państw-stron. Polska ratyfikowała konwencję w 1993 r.

¹⁶¹ *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, Podstawowe dokumenty, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1995. Zob. także omówienie: *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Comer, Toruń 1993, s. 131.

¹⁶² *Prawa człowieka...*, cyt. wyd., s. 215; Zob. też omówienie, A. Bloed, *Dwadzieścia lat procesu KBWE: od konfrontacji do współpracy*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Exit, Warszawa 1995, s. 84.

spotkania w sprawie wymiaru ludzkiego KBWE w Moskwie (10.09–4.10.1990 r.) dokonano dalszej rozbudowy mechanizmów kontroli podmiotów państwa w sferze bezpieczeństwa. Państwa uczestniczące w konferencji zadeklarowały, że *będą utrzymywały, a jeżeli to konieczne, wzmacniały kontrolę władzy wykonawczej co do użycia sił zbrojnych i paramilitarnych, jak również działań służb specjalnych i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz policji*. Państwa zobowiązały się także do podjęcia właściwych kroków *celem stworzenia, jeżeli jeszcze takie nie istnieją, i utrzymywania skutecznych przedsięwzięć w sferze ustawodawczego nadzoru nad wszystkimi takimi siłami, służbami i działaniami*¹⁶³. Należy zatem podkreślić, że obok zasadniczych filarów cywilnej kontroli służb specjalnych, jakimi są władze sądownicza i wykonawcza, pojawił się kolejny, w postaci funkcji kontrolnej władzy ustawodawczej. Treści zawarte w wymienionych dokumentach tworzą europejski standard cywilnej kontroli służb działających w sferze bezpieczeństwa państwa.

Sfera funkcjonowania służb specjalnych w państwie również w warunkach polskich stanowi przedmiot zainteresowania organizacji pozarządowych. Szczególną wagę przywiązują do tej problematyki organizacje ochrony praw człowieka. Helsińska Fundacja Praw Człowieka w Warszawie prowadziła wraz z Centrum Narodowych Badań nad Służbami Specjalnymi w Waszyngtonie program studyjny „Służby bezpieczeństwa w demokracji konstytucyjnej”. W jego ramach opracowano dokument „Służby specjalne w demokracji konstytucyjnej: zasady kontroli i odpowiedzialności”¹⁶⁴.

W omawianym dokumencie podkreślono, że prezentowane zasady mają charakter wyłącznie postulatyczny i *nie są określone w obowiązujących przepisach prawa, (...) stanowią normy, do których powinny*

¹⁶³ *Prawa człowieka...*, cyt. wyd., s. 234; zob. też omówienie (w:) A. Bloed, *Dwadzieścia lat procesu KBWE...*, cyt. wyd., s. 86.

¹⁶⁴ Dokument został przyjęty podczas międzynarodowego seminarium, zorganizowanego w Warszawie w dniach 24–26 stycznia 1997 r. Projekt Zasad uzyskał poparcie organizacji międzynarodowych zajmujących się prawami człowieka, w tym: Międzynarodowej Federacji Helsińskiej, Międzynarodowej Komisji Prawników, Amnestii Międzynarodowej, Artykułu 19 oraz Centrum Praw Człowieka w Genewie. Zainteresowanie ideą i treścią dokumentu wyraziło Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Treść dokumentu opublikowano m.in. w wydany w 1997 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów biuletynie *Służby specjalne RP. Prawne aspekty cywilnego nadzoru*.

*aspirować społeczeństwa otwarte*¹⁶⁵. Znacząca część dokumentu nawiązuje do przyjętych w Konstytucji RP gwarancji ochrony praw człowieka. Wskazuje się m.in., że *każdy obywatel ma prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym do informacji o sprawach bezpieczeństwa narodowego*¹⁶⁶ oraz *żaden urząd państwowy nie może być zwolniony z publicznego ponoszenia odpowiedzialności za swoje działania, w przeciwnym bowiem razie zamykamy drzwi przed publiczną dyskusją na temat tego, jak powinno być chronione bezpieczeństwo narodowe*¹⁶⁷. Autorzy dokumentu opowiadają się za wzmocnieniem sądowych środków ochrony przed naruszeniami praw jednostki przez tajne służby, *co obejmuje prawo dostępu do informacji o takich naruszeniach*¹⁶⁸. Wzmocnione być powinny także uprawnienia władzy ustawodawczej: *Rzetelne stosowanie się do zasady podziału i równoważenia się władz wymaga, aby tajne służby, które stanowią część władzy wykonawczej, podlegały odpowiedzialności przed władzą ustawodawczą, która musi mieć zapewniony dostęp do wszystkich informacji (...)*¹⁶⁹. Dokument wskazuje też rolę i uprawnienia służb specjalnych: *Każdy tajny urząd powołuje do życia ustawa, jasno precyzująca granice jego władzy, metody działania oraz sposób ponoszenia odpowiedzialności prawnej za te działania*¹⁷⁰. Autorzy dokumentu postulują także jawne dyskutowanie roli i zadań tajnych służb, z utrzymaniem tajności źródeł i metod ich pracy: *Parlamentarzyści oraz inni zainteresowani obywatele mają prawo do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach zadań i celów tajnych służb oraz wyznaczonych przez prawo środków służących ich osiągnięciu*¹⁷¹. W zakresie ochrony tajemnicy państwowej w dokumencie wskazuje się na potrzebę ustawowego określenia wiadomości, które są tajne w możliwie wąskich kategoriach informacji i tylko w zakresie koniecznym w celu ochrony uprawnionego interesu bezpieczeństwa narodowego. Obowiązek strzeżenia tajemnicy państwowej spo-

¹⁶⁵ *Służby specjalne RP. Prawne aspekty cywilnego nadzoru*, Warszawa 1997, s. 27.

¹⁶⁶ Tamże, s. 29.

¹⁶⁷ Tamże, s. 31.

¹⁶⁸ Tamże, s. 29.

¹⁶⁹ Tamże, s. 30.

¹⁷⁰ Tamże, s. 30.

¹⁷¹ Tamże, s. 30.

czywa wyłącznie na funkcjonariuszach publicznych, gdyż *publiczne ujawnienie tajemnicy państwowej przez osoby, które nie są funkcjonariuszami państwa nie może stanowić przestępstwa*¹⁷².

Z analizy treści dokumentu wynika, że istotą zabiegów organizacji praw człowieka w odniesieniu do służb specjalnych jest zagwarantowanie ochrony przed możliwymi naruszeniami, powstałymi w wyniku tajnych działań podejmowanych przez te służby. Praktyczny wymiar problemu określa, w wymiarze prawnym, trudność zdefiniowania kategorii „służby specjalne”. Potrzeba dokonania tego zabiegu wynika z faktu, że proces rozszerzania funkcjonalnego zakresu pojęcia „bezpieczeństwo państwa” skutkuje, w wymiarze organizacyjnym, rozszerzeniem zakresu upoważnień do podejmowania tajnych działań wobec większej grupy instytucji państwa. Stosowanie kategorii „służby bezpieczeństwa” bądź „służby specjalne” należałoby więc odnieść również do służb policyjnych, skarbowych, celnych i innych, posiadających wymienione uprawnienia. Pojawia się zatem szereg problemów o charakterze wykraczającym poza zakres niniejszej rozprawy. Można tu wskazać np. na potrzebę udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres ochrony interesów obywateli przed tajnymi działaniami służb policyjnych, zwalczających przestępczość zorganizowaną, w kontekście szczególnej brutalizacji i rozszerzenia zakresu działań przestępczych.

Założenia prawne, zaprezentowane w omawianym dokumencie, stanowią znaczący przyczynek do dyskusji o roli służb specjalnych (w rozumieniu wywiadu i kontrwywiadu) w państwie demokratycznym. Określony tu standard funkcjonowania tajnych służb wskazuje jedną z możliwości doskonalenia obowiązujących norm prawnych tak, aby zagwarantować skuteczną ochronę praw obywatelskich.

Można twierdzić, że cywilna kontrola służb specjalnych w demokracji konstytucyjnej jest realizowana poprzez wpływ społecznych podmiotów życia publicznego oraz nadzór polityczny sprawowany przez uprawnione organa państwa. Sfery te, oddziałując na siebie wzajemnie, tworzą podłoże decyzji wobec tajnych służb. Decyzje te są często wynikiem kompromisu. Jego źródłem może być zarówno nacisk opinii publicznej, czy organizacji pozarządowych, środowisk politycznych, obliczony na wywarcie określonego skutku politycznego,

¹⁷² Tamże, s. 32.

jak też samych służb¹⁷³. Źródłem decyzji politycznych o użyciu tajnych służb mogą być także zagrożenia, którym przeciwstawienie się jest możliwe i efektywne poprzez użycie tego właśnie instrumentu.

Kreowanie aktywności służb specjalnych w systemie demokracji konstytucyjnej przez czynnik polityczny jest obwarowane przepisami prawa. Normy prawa określają także relacje w systemie nadzoru nad służbami specjalnymi. Ma to zapobiegać wikłaniu tajnych organizacji do rozgrywek w systemie politycznym. Stąd ważne jest, by wzajemne odniesienia pomiędzy podmiotami w systemie bezpieczeństwa państwa były czytelne. Jest to jedna z przesłanek efektywności służb. Jak wskazują liczne doświadczenia państw europejskich i USA, w ostatnich latach notowano znaczącą grupę przypadków, świadczących o naruszeniu przez służby tajne granicy dopuszczalnej ingerencji w życie polityczne¹⁷⁴. Zjawisko to można postrzegać w kategoriach poszukiwania tożsamości tajnych służb w erze postzimnowojennej.

Procesy integracyjne na kontynencie europejskim i nowe wyzwania w sferze bezpieczeństwa światowego wymuszają aktywizację polityki bezpieczeństwa państw Europy Środkowej i Wschodniej. To zaś powoduje potrzebę redefinicji ról, funkcji i zadań służb wywiadowczych i kontrwywiadowczych. Jeśli jednak tym wyzwaniom towarzyszy społeczna niechęć wobec tajnych służb, otrzymujemy obraz, który w dużej części może wyjaśniać zjawisko określane mianem „kryzysu tożsamości służb specjalnych”. Istotne wydaje się jednak, że zjawisko to odnosi się zarówno do krajów, gdzie system demokratyczny uznaje się za ugruntowany, jak też państw przechodzących transformację systemową.

¹⁷³ Fakt „fascynacji” tajnymi służbami, jest jednym z częściej podnoszonych przez publicystów, jako zarzut, adresowany do przedstawicieli establishmentu politycznego nadzorującego te służby. Szerzej na temat m.in. (w:) T. Kosobudzki, *Bezpieka w MSZ...*, cyt. wyd.

¹⁷⁴ Granicę tę wyznacza, w przekonaniu autora, dopuszczona prawem, realizacja funkcji informacyjnej służb specjalnych. Wiąże się ona z pozyskiwaniem i analizowaniem informacji o zagrożeniach bezpieczeństwa oraz przekazywaniem wyników tych działań uprawnionym organom państwa, które mogą na ich podstawie podejmować decyzje. Jeśli tak się dzieje, można mówić o „uprawnionym wpływie” tajnych służb na władzę. Istotne jest przy tym podkreślenie, że kierownictwa państw demokratycznych dysponują obszernym zestawem względnie niezależnych, także od służb specjalnych, źródeł informacji. Interesujące fakty przytacza także T. Kosobudzki, *Bezpieka w MSZ...*, cyt. wyd., s. 52–58, oraz F. Bernas, *Mrok i mgła. Z dziejów KGB*, Ethos, Warszawa 1997, s. 646–753.

5.2. Standardy w zakresie form cywilnej kontroli służb specjalnych

Zdefiniowanie roli i funkcji służb specjalnych w państwie demokratycznym jest funkcją cywilnego (politycznego) nadzoru. W opracowaniach dotyczących formalno-prawnych regulacji określających miejsce służb specjalnych w demokracjach Europy oraz USA wskazuje się szereg stałych czynników, które można określić mianem standardu w zakresie cywilnej kontroli i nadzoru nad tajnymi służbami. Z. Galicki wskazuje następujące tendencje w zakresie form cywilnej kontroli służb specjalnych w krajach demokratycznych Europy Zachodniej oraz USA:

1. usytuowanie służb specjalnych w strukturach państwowych poszczególnych krajów dokonywane jest z uwzględnieniem konieczności zapewnienia kompromisu pomiędzy dwiema przeciwstawnymi tendencjami, to jest zapewnieniem ciągłości i niezależności pracy tych służb, biorąc pod uwagę specyfikę pracy, a dążeniem do zabezpieczenia kontroli politycznej nad tymi służbami;

2. regułą jest podporządkowanie służb specjalnych organom władzy wykonawczej. Podległość służb prezydentowi istnieje w państwach, które przyjmują prezydencki system rządów (USA, Francja). W pozostałych krajach służby specjalne podlegają szefowi rządu (premierowi), bądź też odpowiednim ministrom;

3. widoczna jest wyraźna tendencja w kierunku rozdzielenia wojskowych i cywilnych służb specjalnych, z położeniem znacznego nacisku na rozwój tych ostatnich. Wojskowe służby specjalne z reguły podporządkowane są bezpośrednio ministrowi obrony. Ich działalność podlega też mniejszej kontroli zewnętrznej w porównaniu ze służbami cywilnymi;

4. daje się zaobserwować dążenie do instytucjonalnego rozdziału wywiadu i kontrwywiadu, zwłaszcza w ramach cywilnych służb specjalnych. W przypadku cywilnych służb wywiadowczych są one zazwyczaj podporządkowane bezpośrednio szefowi rządu jako odrębna agenda (RFN, Holandia). Natomiast cywilne służby kontrwywiadowcze podlegają najczęściej ministrowi spraw wewnętrznych;

5. można zauważyć usamodzielnienie i wyodrębnienie się cywilnych służb specjalnych, nawet przy zachowaniu formalnej podległości niektórych z tych służb ministrowi spraw wewnętrznych (Wielka Bryta-

nia). Przy takim wyodrębnieniu służby specjalne najczęściej podlegają bezpośrednio premierowi (Włochy). Służby bezpieczeństwa i kontrwywiadu podporządkowane bywają także resortowi sprawiedliwości (Belgia, Kanada, częściowo USA);

6. charakterystyczne jest tworzenie w odniesieniu do służb specjalnych różnego rodzaju międzyresortowych struktur koordynująco-zarządzających na szczeblu centralnym (komisje, komitety, rady itp.) (...).

7. praktyka kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi kształtuje się w różny sposób, w zależności od konkretnej formy rządów, a także tradycji politycznych panujących w poszczególnych państwach. W tych państwach, w których działalność służb specjalnych podlega kontroli parlamentu, jest ona realizowana w dwóch podstawowych formach: ogólnej kontroli służb specjalnych oraz działalności specjalnych komisji parlamentarnych (...)¹⁷⁵.

Wskazane powyżej tendencje potwierdzają tezę o wzrastającej roli cywilnego nadzoru nad służbami specjalnymi w warunkach demokracji konstytucyjnej. W ramach tego nadzoru, można wskazać na wyodrębnienie organów wykonujących funkcje koordynacyjne wobec służb specjalnych, podporządkowanym różnym ministrom. Formy nadzoru uzależnione są od systemu prawnego danego kraju oraz tradycji działań służb specjalnych.

W przedstawionej charakterystyce zwraca uwagę częste wyodrębnienie organizacyjne służb wywiadu i kontrwywiadu, a także utrzymująca się odrębność wojskowych służb specjalnych w wielu krajach Zachodu. Utrzymywanie się tego stanu rzeczy, wobec obejmowania przez służby specjalne nowych zadań, związanych z przeciwdziałaniem nowym rodzajom zagrożeń, daje podstawę do wnioskowania o istotnym wpływie doświadczeń historycznych oraz tradycji na kształtowanie roli i funkcji tajnych służb w państwie.

5.3. Znaczenie doświadczeń narodowych

Jak zapobiegać „kryzysowi tożsamości” – to problem budowania nowego etosu służby państwu w warunkach demokracji. Czynnikiem stabilizującym organizację jest tradycja. Stabilne prawo, zasoby ka-

¹⁷⁵ Z. Galicki, *Status prawny...*, cyt. wyd., s. 42–43.

drowe i materialne w zetknięciu ze zmiennymi dyrektywami politycznymi są często niewystarczające dla zapewnienia dynamiki działań czy uruchomienia zasobów organizacji w celu efektywnej realizacji jej zadań. Tradycję tworzy zespół wartości, które stanowią „kręgosłup” organizacji, są jej walorem, służą kreowaniu tożsamości. Są często jej z zewnątrz widocznym obrazem.

Gdy mowa o tajnych służbach państwa, tradycja jest często postrzegana jako mechanizm obronny przeciwko politycznej koniunkturze, brakowi stabilizacji w otoczeniu. Gdy przyjmie się, że tradycja jest elementem grupowej więzi, to ludzi związanych wspólnymi wartościami można i trzeba postrzegać jako wspólnotę. Ten czynnik socjologiczny sprzyja bezpieczeństwu organizacji (państwa). Wpływa na tworzenie poczucia grupowej odpowiedzialności i solidarności¹⁷⁶. Takie cechy członków przydatne są każdej organizacji, również służbom specjalnym.

Narodowe doświadczenia sprawiły, że trudno mówić o budowaniu tradycji służb specjalnych III RP na podstawie doświadczeń ostatniego półwiecza. Literatura przedmiotu obejmuje stosunkowo niewiele publikacji dotyczących działalności służb specjalnych PRL. Problematykę tę poruszają pamiętniki oraz wywiady przedstawicieli aparatu władzy¹⁷⁷. Interesującym przykładem monografii służb tego okresu jest praca Henryka Dominiczaka „Organy bezpieczeństwa PRL 1944–1990”¹⁷⁸. Jest to jedyne opracowanie kompleksowo ujmujące działalność służb podporządkowanych Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego a następnie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych w całym okresie PRL. Walorem opracowania jest bogata dokumentacja, obejmująca źródła archiwalne MSW, KC PZPR oraz archiwów wojsk resortu spraw wewnętrznych, tj. Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrzne-

¹⁷⁶ J. Kunikowski, *Wybrane problemy socjologii wojska*, cz. I, AON, Warszawa 1998, s. 56–57.

¹⁷⁷ Można tu wymienić m.in: W. Bereś, J. Skoczylas, *Generał Kiszczak mówi prawie wszystko*, Warszawa 1991; P. Jaroszewicz, *Przerywam milczenie... 1939–1989*, Warszawa 1991; H. Piecuch, W. Pożoga, *Jaruzelski tego nigdy nie powie*, materiały z rozmów przeprowadzonych z byłym zastępcą ministra Kiszczaka gen. W. Pożogą, Warszawa 1990; M. Rakowski, *Jak to się stało*, Warszawa 1991; H. Różański, *Śladem wspomnień i dokumentów (1943–1945)*, Warszawa 1988.

¹⁷⁸ H. Dominiczak, *Organy Bezpieczeństwa PRL 1944–1990*, Bellona, Warszawa 1997.

go, Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych oraz Wojsk Ochrony Pogranicza.

W swojej pracy H. Dominiczak tak opisuje istotę działania służb specjalnych PRL: *rolę nadrzędną w resorcie bezpieczeństwa i państwie (poza partią) wyznaczili komuniści Służbie Bezpieczeństwa (UB) utworzonej na wzór NKWD. Jej powierzono sprawę politycznego i fizycznego rozgromienia opozycji i złamania wszelkiego oporu społeczeństwa. Oddano jej do dyspozycji olbrzymie siły i środki, wyposażając ponadto w niczym nieograniczone prawa, tworzone naprędce, w zależności od potrzeb, za pomocą dekretów, rozporządzeń, zarządzeń, okólników, rozkazów itd.*¹⁷⁹ W dalszej części pracy autor podkreśla, że *funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa w swojej masie pozostali do końca wiernymi obrońcami systemu komunistycznego oraz partii, która bardzo na nich liczyła i nie zawiodła się nawet w najcięższych chwilach*¹⁸⁰.

Doświadczenia służb okresu PRL, utożsamiane ze służbą państwu totalitarnemu, wydają się trudne do wykorzystania w procesie doskonalenia służb specjalnych III RP. Często natomiast tradycje polskich służb specjalnych wywodzone są z okresu II Rzeczypospolitej. Istnieje dość bogata literatura opisująca działalność służb w okresie międzywojennym, w szczególności zaś służb II Oddziału Sztabu Generalnego WP.

Obraz służb specjalnych II Rzeczypospolitej, wyłaniający się z analizy publikacji dotyczących tego okresu, jawi się jako interesujący z kilku, co najmniej, powodów. Można tu wymienić: wysoki poziom pracy służb specjalnych, ich relacje ze sferą polityczną, które charakteryzują się z jednej strony pełnym podporządkowaniem służb interesom państwa, z drugiej zaś widocznym w przekazach, negatywnym wpływem czynnika politycznego na pracę podległych organów.

W literaturze przedmiotu podkreśla się wysoki organizacyjny i merytoryczny poziom polskich służb specjalnych w II RP. J. Kochanowski stawia następującą diagnozę: *o ile przez całe dwudziestolecie nie udało się rozwiązać wielu problemów prawnych, gospodarczych, społecznych, o tyle polski wywiad stał się szybko jednym ze sprawniej-*

¹⁷⁹ Tamże, s. 387.

¹⁸⁰ Tamże, s. 390.

szych i lepiej zorganizowanych w skali nie tylko europejskiej¹⁸¹. Diagnozę tę potwierdzają oceny formułowane przez innych autorów. Podczas licznych konferencji międzysztabowych i bieżącej wymiany informacji polski wywiad dysponował stosunkowo dobrym rozeznanie sytuacji wojskowej, gospodarczej i politycznej w Związku Sowieckim¹⁸². Również wyniki pracy wywiadu przeciwko Trzeciej Rzeszy są oceniane pozytywnie, szczególnie w zakresie tzw. wywiadu płytkiego. Wyniki działalności ekspozytur zachodnich zasługują na pozytywną ocenę. W porównaniu z wywiadem głębokim, który nie odniósł znaczniejszych sukcesów, ekspansywna działalność szefów ekspozytur przynosiła sukcesy. W zasadzie posiadano pełną kontrolę operacyjną nad wschodnimi rubieżami państwa niemieckiego (...). Dysponowano zarówno informacjami na temat ruchów jednostek wojskowych, jak i życia społecznego i politycznego wschodnich regionów Niemiec¹⁸³.

Równie ważną sferą działania polskich służb specjalnych II Rzeczypospolitej były służby defensywne. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, praca kontrwywiadu prowadzona była w warunkach nowo utworzonego państwa o wielonarodowym charakterze. Istotnym zagrożeniem była irredentystyczna działalność niektórych mniejszości narodowych (Niemcy, Ukraińcy, Litwini)¹⁸⁴. Podobny problem wiązał się z działalnością polskich komunistów, którzy pod przykrywką politycznej aktywności występowali przeciwko państwu i często pozostawali na usługach sowieckiego wywiadu¹⁸⁵. Obok wymienionych czynników wskazujących naturalne pole aktywności obcych wywiadów, wymienia się jeszcze inne, jak: słaba odporność moralna społeczeństwa, niskie płace kadry zawodowej w wojsku i urzędników państwowych, powszechne gadulstwo, bagatelizowanie niebezpieczeństwa szpiegowskiego przez ogół społeczeństwa, uprzedzenie do służby kontrwywiadowczej¹⁸⁶. Czynniki te tworzyły złożoną sytuację dla prowadzenia działalności przez organa kontrwywiadu. Dodatkowe trudności powodował niejednolity ustrój administracyjny, odziedziczony po zabor-

¹⁸¹ J. Kochanowski, *Szpiedzy i dyplomaci*, „Mówią wieki” 1996, nr 11/12, s. 28.

¹⁸² A. Peptoński, *Polski wywiad na ZSRR*, cyt. wyd., s. 340.

¹⁸³ A. Misiuk, *Służby specjalne...*, cyt. wyd., s. 97.

¹⁸⁴ Tamże.

¹⁸⁵ Tamże.

¹⁸⁶ Tamże.

cach. W tych warunkach realizacja zasadniczego celu kontrwywiadu, którym była *ochrona tajemnicy, utrudnianie pracy i dostępu obcemu wywiadowi do źródeł informacyjnych*¹⁸⁷, było wysoce utrudnione.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zadania służb specjalnych charakteryzowała zgodność z celami polityki państwa. Dotyczyło to zarówno działań ofensywnych, skierowanych przeciwko państwom definiowanym jako zagrażające niepodległości RP, jak i współdziałania ze służbami państw określanych jako zaprzyjaźnione. *Kierunek współpracy polskiego wywiadu ze służbami specjalnymi innych państw był uzależniony od zasad polskiej polityki zagranicznej. Podział na sojuszników i wrogów polskiego państwa miał pełne odbicie w działaniach na arenie międzynarodowej Oddziału II Sztabu Generalnego WP. Z Rumunią, Francją i krajami nadbałtyckimi starano się stworzyć podstawy do stałej współpracy, natomiast Rosja sowiecka, Niemcy i Litwa stanowiły przedmiot ofensywnych zainteresowań naszego Oddziału II*¹⁸⁸.

Tworzenie struktur służb specjalnych oraz ich późniejsze działania, nie były wolne od interwencji czynnika politycznego. Właściwe demokracji spory kompetencyjne odnoszą się również do polskiej rzeczywistości dwudziestolecia międzywojennego. *Pierwsze lata „niepodległego” wywiadu nie były (...) łatwe zarówno z powodów czysto materialnych, jak i wynikających z wewnętrznej sytuacji politycznej. Spierano się o jego model: komu miał podlegać, a przede wszystkim, kto go miał „robić” – zawodowi szpiedzy, zawodowi dyplomaci czy też ludzie łączący obie te profesje*¹⁸⁹. Spory w systemie nadzoru nad służbami wywiadu potęgowane były trudnościami organizacyjnymi. Ich źródłem, były m.in. ciągłe zmiany kadrowe. Ich znaczenie dla prowadzenia pracy scharakteryzował ppłk J. Jeżewski, szef Ekspozytury nr 1 w Wilnie: *Ustalenie systemu wywiadu, niezbędne przy metodycznej pracy, napotykało znaczne przeszkody z powodu wewnętrznych zmian personalnych w Ekspozyturze, wywoływanych bądź to przejściem w stan nieczynny szeregu oficerów, bądź to koniecznością zmiany nieodpowiednich na swoich stanowiskach kierowników, tym bardziej więc tę trudność należy wziąć pod uwagę, gdyż zmiana kie-*

¹⁸⁷ Tamże, s. 105.

¹⁸⁸ A. Misiuk, *Sojusze wywiadowcze II Rzeczypospolitej w latach 1918–1939*, „Zeszyty Historyczne” nr 114, Instytut Literacki, Paryż 1995, s. 110.

¹⁸⁹ J. Kochanowski, *Szpiedzy i dyplomaci*, cyt. wyd., s. 28.

rownictwa pociągała za sobą zmianę systemu i metod pracy, rozpoczęcie wewnętrznej budowy organizacyjnej od podstaw¹⁹⁰.

Na trudności wewnątrzorganizacyjne służb specjalnych nałożyły się z czasem trudności w zakresie współdziałania z innymi organami państwa. W literaturze przedmiotu wskazuje się na dysfunkcje w działaniu Policji Politycznej w relacji do służb specjalnych oraz administracji cywilnej. Policja Polityczna, która ukształtowała się jako jednolita struktura organizacyjna w połowie lat 20., prowadziła również działania z zakresu kontrwywiadu cywilnego. Wyróżnia się trzy obszary antagonizmów: z organami Oddziału II SG WP, administracją polityczną oraz innymi pionami policji. Przedmiotem zatargów z Oddziałem II było *przekraczanie kompetencji przez obie zainteresowane strony oraz niechęć do ścisłej współpracy*¹⁹¹. Trudności we współpracy z administracją miały również charakter prawno-kompetencyjny. Władze administracyjne *posiadały pełne uprawnienia do kierowania akcjami Policji Politycznej. Stąd wszelkie objawy samodzielności i niezależności tego pionu policji wywoływały niezadowolone kierowników terenowych urzędów administracji państwowej*¹⁹². Inne piony policji (mundurowa i kryminalna) niechętnie natomiast patrzyły na przywileje defensywy, które polegały na *posiadaniu większych uprawnień, odrębnego etatu i budżetu*¹⁹³. Wymienione antagonizmy towarzyszyły działaniom tej formacji w zasadzie przez cały okres międzywojenny prowadząc do szeregu reorganizacji i zmian personalnych¹⁹⁴.

Z zaprezentowanych treści wynika, że doświadczenia funkcjonowania służb specjalnych II Rzeczypospolitej charakteryzują:

- podporządkowanie interesom politycznym państwa, które uchodzi za niekwestionowany walor tych służb, szczególnie wobec niestabilnej sytuacji politycznej w RP lat 20.;
- osiągnięcie zdolności do wykonywania złożonych zadań we wczesnym stadium organizacyjnego rozwoju, tj. w początkach lat 20., w warunkach wojny o granice Rzeczypospolitej;

¹⁹⁰ Cytat za: A. Misiuk, *Służby specjalne...*, cyt. wyd., s. 53.

¹⁹¹ Tamże, s. 203.

¹⁹² Tamże, s. 203–204.

¹⁹³ Tamże, s. 204.

¹⁹⁴ Szerzej na ten temat A. Misiuk, *Służby specjalne...*, cyt. wyd., s. 183–226.

- niewielka liczba udokumentowanych przypadków ingerencji służb w życie polityczne, która pozwala przyjąć, tezę o efektywności nadzoru organów państwa, w tym parlamentu i rządu¹⁹⁵;

- wymierne osiągnięcia w zakresie pozyskiwania informacji o zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa.

Narodowe doświadczenia w sferze funkcjonowania tajnych służb nie sprowadzają się wyłącznie do instytucjonalnych rozwiązań II Rzeczypospolitej. Można wskazać przykłady tego rodzaju działalności, podejmowanej w okresach wcześniejszych, np. funkcjonowanie tajnej poczty i systemu informacji w okresie powstania styczniowego 1863–1864 i wiele innych.

Wspólnym elementem tajnych działań, który może być postrzegany jako podstawowy dla budowania tradycji polskich służb specjalnych, jest wspieranie wysiłków dla realizacji narodowych interesów, zarówno w walce o odtworzenie państwowości, jej utrzymanie, jak i zapewnienie najkorzystniejszych warunków rozwoju państwa i jego obywateli.

* * *

Obszar uwarunkowań cywilnej i demokratycznej kontroli służb specjalnych wyznaczają z jednej strony nakładane na służby ograniczenia wynikające z konstytucji – zasada praworządności, ochrona praw obywatelskich; z drugiej zaś strony współcześnie odczuwane zjawiska kryzysowe – poszukiwanie tożsamości, miejsca w strukturach państwa. Przełamywaniu negatywnych zjawisk może służyć właściwe odwoływanie się do narodowych tradycji. Ten czynnik wzmacnia tożsamość, służy zapewnieniu wewnętrznej spójności i sprzyja kształtowaniu poczucia wspólnoty.

Wydaje się jednak, że doświadczenia początków XXI wieku i towarzyszące im wyzwania w sferze bezpieczeństwa będą sprzyjały akcentowaniu przez państwa demokratyczne roli mechanizmów przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom. Proces ten musi odbywać się w warunkach poszanowania istoty ustroju społeczno-politycznego, co wyraża się w prawnych gwarancjach obywatelskich. Instrumenty

¹⁹⁵ A. Misiuk wskazuje, że *pomimo stwierdzenia kilku przypadków jawnej ingerencji tych służb w życie polityczne można skonstatować, że w II RP nie przekroczono delikatnej granicy między państwem demokratycznym a policyjnym* (cyt. wyd., s. 250).

polityki bezpieczeństwa muszą jednak być skuteczne. Ten właśnie wymóg będzie kierunkował w największym stopniu wysiłki w sferze działania służb specjalnych oraz sprawowania nad nimi kontroli przez państwo i jego organy.

W warunkach polskich proces kształtowania cywilnego nadzoru nad służbami specjalnymi ma już pewną historię oraz charakteryzuje się rozwiązaniami modelowymi, które dowodnie świadczą o tym, że jest to jeden z ważniejszych obszarów działania organów państwa w sferze bezpieczeństwa.

ORGANY PAŃSTWA WYKONUJĄCE FUNKCJE CYWILNEJ KONTROLI I NADZORU NAD SŁUŻBAMI SPECJALNYMI

Problem cywilnej kontroli służb specjalnych obok wojska, policji i innych służb bezpieczeństwa państwa jest często prezentowany jako wyznacznik demokracji. Powstaje pytanie, dlaczego tak się dzieje. Czy istotnie cywilne i demokratyczne zwierzchnictwo jest tak ważnym elementem konstytuującym system demokratyczny? Mówienie o cywilnej i demokratycznej kontroli czy też zwierzchnictwie oznacza, że poddane temu służby zmilitaryzowane i siły zbrojne są instrumentem państwa. Kontrola polityczna oznacza rozciągnięcie pełnej władzy nad instytucjami, które służą obronie państwa, ochronie jego ważnych interesów oraz zapewnienia bezpieczeństwa jego obywatelom. Jak ważna jest rola cywilnej kontroli, obrazuje obecność treści związanych z tym zagadnieniem w ustawach zasadniczych demokratycznych państw, aktach prawa powszechnie obowiązującego, dokumentach politycznych rządów oraz porozumieniach sojuszniczych. **Cywilna kontrola nad wojskiem, policją i siłami bezpieczeństwa wyznacza standard demokracji.**

Istnieje też drugi ważny czynnik charakteryzujący cywilną kontrolę nad służbami specjalnymi. Ważne w działalności państwa jest zapewnienie **skutecznego nadzoru nad sferą działań niejawnych**. Mogą one bowiem skutkować zgodnie z interesem państwa, zapewniając ochronę przed zagrożeniami, ale również (co dowodnie można wskazać w ostatnich latach w warunkach polskich) nieuzasadnionym wpływem na mechanizmy kreowania władzy publicznej, a w konsekwencji zagrożeniami dla swobód i praw obywateli, pozaprawnej ingerencji w procedury podejmowania decyzji w państwie, kreowania partykularnych interesów służb (jako „quasi ośrodka decyzyjnego” w państwie). Problem ten dostrzegają środowiska politycznego establishmentu. Podkreśla się w opisanym kontekście, że przeciwdziałając wynaturzeniom roli służb specjalnych, ważne jest organizowanie współdzia-

łania ośrodków, pozostających względnie poza kontrolą państwa, jak opinii publicznej, mediów, organizacji pozarządowych. Aktywność tych podmiotów życia publicznego, wobec okresowo pojawiających się problemów z funkcjonowaniem służb specjalnych w państwie, można postrzegać w całym kompleksie zagadnień związanych z tym, co określamy mianem cywilnej kontroli, rozumianej w szerszym, niż tylko administracyjnym sensie. Aktywność społeczna jest zawsze dobrem i konsekwencją demokracji, także wtedy, gdy przedmiotem jej zainteresowania są instytucje, których działalność (w sensie przedmiotowym) jest przez państwo szczególnie chroniona. Warto przy tym pamiętać, że w demokracji dobrem najbardziej chronionym są prawa i wolności obywatelskie. Relacje pomiędzy sferą ochrony praw jednostki i publicznymi w demokracji a działaniami służb, które mogą naruszać te prawa jest więc szczególnym obszarem, gdzie materializuje się całokształt zagadnień związanych z nadzorem nad służbami specjalnymi¹⁹⁶.

O ile o kontroli służb specjalnych mówimy w sensie szerszym¹⁹⁷ – obejmującym oddziaływanie polityczne i społeczne, o tyle **nadzór nad służbami to instrument państwa demokratycznego, wynikający z ich podporządkowania organom władzy cywilnej**. Celem nadzoru jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania służb w określonych warunkach politycznych i prawnych tak, aby zapewniały wsparcie polityki państwa. Jest to zatem proces tworzenia takich warunków, w których poszczególne służby, podległe różnym decydom (ministrom), zostałyby objęte spójnym – odpowiadającym potrzebom bezpieczeństwa państwa – systemem dyrektyw oraz weryfikacji ich realizacji. Szczególny charakter tego nadzoru wyznacza specyfika (tajność) służb specjalnych.

Proces rozszerzania uprawnień do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez służby działające w systemie bezpieczeństwa państwa w latach 90. XX wieku był ściśle związany z bu-

¹⁹⁶ Zob. m.in. *Opcja 2001*, cyt. wyd., Rozdział I.

¹⁹⁷ O kontroli można mówić również w sensie węższym, sprowadzonym do ujęcia prawno-administracyjnego – jako prawnym środkiem nadzoru (jednym z ważniejszych, ale nie jedynym uprawnieniem organu nadrzędnego w stosunku do poddanej jego nadzorowi instytucji czy urzędowi). Szerzej na ten temat zob. S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej*, Comer, Warszawa 1995.

dową struktur cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi. Kontrola ta obejmowała uprawnienia władzy ustawodawczej, nadzór władzy wykonawczej oraz uprawnienia kontrolne władzy sądowniczej.

6.1. Kontrola sprawowana przez organy władzy ustawodawczej

Konstytuujące znaczenie w procesie budowy organów kontrolujących służby specjalne mają organa władzy ustawodawczej. Początkiem tego procesu było uchwalenie przez Sejm w 1990 r. ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa – instytucji podporządkowanej ministrowi spraw wewnętrznych, realizującej zadania cywilnego wywiadu i kontrwywiadu, informacyjno-analityczne oraz dochodzeniowo-śledcze. Istotnych zmian dokonano w wojskowych służbach specjalnych. W 1991 r. utworzono Wojskowe Służby Informacyjne, które podporządkowano ministrowi obrony narodowej. Funkcjonowanie służb w ramach cywilnych resortów wraz z objęciem działań operacyjnych kontrolą prokuratora generalnego, można postrzegać jako zapoczątkowanie procesu cywilnej kontroli tych służb. Następnym jego etapem, zainicjowanym przez władzę ustawodawczą, było powołanie w 1995 r. Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych. Zgodnie z *Regulaminem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* do zakresu działania Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych 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 na podstawie informacji przedstawianych 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.

Zaprezentowany zakres zadań charakteryzuje szerokie określenie kompetencji sejmowej komisji. Co istotne, nie towarzyszą mu – jak dotąd – uprawnienia kontrolne, poza wynikającymi z uprawnień Sejmu i jego organów. Niejednokrotnie wskazywano w debacie publicznej potrzebę wyposażenia Komisji Sejmowej do spraw Służb Specjalnych w uprawnienia śledcze. Istotnym wnioskiem z przeglądu zakresu zadań wymienionej Komisji jest również wskazanie na rolę służb specjalnych w relacji do innych organów, działających w sferze bezpieczeństwa państwa, poprzez podkreślenie znaczenia współdziałania w realizacji zadań.

Instytucje państwa demokratycznego, a więc także **służby specjalne, podlegają kontroli wskazanych w konstytucji organów kontroli państwowej i ochrony prawa**. Konstytucja RP wskazuje dwa takie organy – Najwyższą Izbę Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Funkcje kontrolne tych organów wobec służb specjalnych nie wynikają ze sprawowania wobec nich nadzoru w rozumieniu administracyjnym, lecz z założeń konstytucyjnych cywilnej i demokratycznej kontroli nad tymi służbami.

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, który wykonuje swoje funkcje wobec organów administracji rządowej, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Działania kontrolne podejmowane przez Izbę mają zweryfikować pracę jednostek z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności¹⁹⁸.

Rzecznik Praw Obywatelskich, według ustawy zasadniczej, *stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w aktach normatywnych*¹⁹⁹. Istotą funkcji rzecznika jest jego niezawisłość i niezależność wobec innych organów państwowych. Za swoje działania odpowiada on jedynie przed Sejmem²⁰⁰.

¹⁹⁸ Konstytucja RP, art. art. 202, 203.

¹⁹⁹ Tamże, art. 208.

²⁰⁰ Tamże, art. 210.

6.2. Nadzór władzy wykonawczej

Powołanie w 1990 r. Urzędu Ochrony Państwa i podporządkowanie tej instytucji ministrowi spraw wewnętrznych, rozpoczęło proces sytuowania służb specjalnych w strukturach państwa demokratycznego. 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 opiniodawczo-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 i pracowników²⁰¹.

Nową sytuację w zakresie nadzoru administracji rządowej nad służbami specjalnymi zapoczątkowała reforma centrum administracyjnego z 1996 r. Od 1 października 1996 r. nastąpiło wyodrębnienie Urzędu Ochrony Państwa ze struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i podporządkowanie szefa UOP bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów. Nowelizacja ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa powołała Kolegium do spraw Służb Specjalnych – nowy organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów w sprawach programowania, nadzoru

²⁰¹ W. Kozieł, *Ewolucja systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, (w:) *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, KUL, Lublin 1998, s. 122.

i koordynowania działań UOP i WSI oraz innych służb, podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa (zob. Aneks, wykres 4).

Kolejnym istotnym faktem było utworzenie 1 stycznia 1997 r. stanowiska ministra – członka Rady Ministrów (nazywanego ministrem koordynatorem służb specjalnych), któremu prezes Rady Ministrów przekazał istotne uprawnienie związane z funkcją koordynacji działań służb specjalnych. W wyniku reformy centrum wykreowano na szczeblu prezesa Rady Ministrów ośrodek koordynacji działań służb specjalnych, z centralną rolą ministra koordynatora, jako inicjatora działań podejmowanych wobec tych służb.

Status prawny ministra koordynatora służb specjalnych wywoływał wiele kontrowersji. Zakres działalności tego ministra określono dość szeroko, przy jednoczesnym niedostatecznym wyposażeniu w prawne instrumenty koordynacji.

Ilustracją tej tezy były problemy interpretacji przepisów rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra, wykonującego funkcję koordynatora służb specjalnych²⁰². W rozporządzeniu określono, że zadania ministra związane są z *inicjowaniem, programowaniem i koordynowaniem działań Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych (...) oraz podejmowanych w celu ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej i innych jednostek*²⁰³. Tak określone zadania wiążą się ściśle z realizacją funkcji koordynacyjnej. Warto tu zauważyć, że jej wykonywanie nie mogło naruszać ustawowo określonej odpowiedzialności, którą za działania szefa Urzędu Ochrony Państwa, ponosił prezes Rady Ministrów, za działalność Wojskowych Służb Informacyjnych – minister obrony narodowej, a za działalność innych wymienionych służb, właściwi ministrowie.

Usytuowanie ministra koordynatora w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wywoływało wiele wątpliwości natury prawnej. Funkcje koordynacyjne tego ministra wykonywane były wobec jednostek podporządkowanych innym organom administracji rządowej. Nie było więc jasne, czy przekazanie przez prezesa Rady

²⁰² Kwestię tę regulowało Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 7.11.1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego, DzU 97.136.924.

²⁰³ Tamże, § 1.

Ministrów uprawnień, związanych ze sprawowaniem bieżącego nadzoru działań służb specjalnych, nie naruszało ustawowej zasady bezpośredniego podporządkowania szefa Urzędu Ochrony Państwa Prezesowi Rady Ministrów. Problemy te potęgowała interpretacja zapisu o sprawowaniu przez koordynatora bieżącego nadzoru służb specjalnych (a więc również Wojskowych Służb Informacyjnych) co wywoływało kolejne pytanie – o skalę ingerencji tego ministra w ustawowo określone uprawnienia, wynikające z nadzoru ministra obrony narodowej wobec podporządkowanych mu służb.

W istocie zatem zastosowano podobne instrumentarium (w tym zintegrowanie funkcji koordynacji i nadzoru) w odniesieniu do wszystkich służb, działających w systemie bezpieczeństwa państwa, co okazało się nieskuteczne. Obszar koordynacji obejmował sferę bezpieczeństwa państwa, w której operują służby specjalne, tj. wywiad i kontrwywiad oraz jednostki ukierunkowane na ochronę porządku publicznego, interesów ekonomicznych państwa. Były to więc służby różne, w spełnianiu funkcji, zakresu działania, struktur organizacyjnych, formalnego podporządkowania, statusu budżetowego, a także tradycji.

O niskiej efektywności przyjętej wówczas formuły koordynacji może również świadczyć fakt, że środek koordynacji, którego umowną „osią” jest Kolegium do spraw Służb Specjalnych a centralnym „ogniwem” jego sekretarz, w randze ministra, depozytariusz dużej części uprawnień premiera, nie był ośrodkiem jedynym (a więc wystarczającym z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa). Zarządzenie prezesa Rady Ministrów z 15.04.1997 r. w sprawie powołania zespołu do spraw koordynacji działań organów w zakresie nadzoru nad zwalczaniem przestępczości zorganizowanej wyodrębniło ze sfery bezpieczeństwa zakres związany z przeciwdziałaniem tejże przestępczości i powołało de facto nowy ośrodek koordynacji z centralną rolą MSWiA. Jego zadaniem było m.in. zapewnienie współdziałania organów i jednostek organizacyjnych podległych poszczególnym ministrom w zakresie nadzoru nad zwalczaniem przestępczości zorganizowanej, a także organizowanie współdziałania z właściwymi organami innych państw. W skład zespołu wchodził jako przewodniczący minister spraw wewnętrznych i administracji, jako zastępca szef Urzędu Ochrony Państwa, zaś członkami zespołu przedstawiciele ministra obrony narodowej, finansów, komendanta głównego Policji oraz komendanta głównego Straży Granicznej.

Realizacja wymienionego zarządzenia była związana z powoływaniem tzw. grup zadaniowych, tworzonych z przedstawicieli różnych służb, ukierunkowanych na zwalczanie uznanych za szczególnie niebezpieczne grup przestępczych, także poprzez działania operacyjno-rozpoznawcze. Ówczesny stan charakteryzowało więc istnienie dwóch względnie niezależnych ośrodków koordynacji działań operacyjno-rozpoznawczych, prowadzonych przez służby państwa w sferze bezpieczeństwa.

Poza wymienionymi czynnikami, usytuowanie ministra koordynatora służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa charakteryzował brak ustawowych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych. Powołany rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów koordynator nie mógł wystarczająco aktywnie wpływać na kształtowanie rozwiązań prawnych. Jego inicjatywa w procesie legislacyjnym została sprowadzona do opiniowania, inicjowania i projektowania rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa państwa i ochrony jego porządku konstytucyjnego. Minister nie był uprawnionym organem do wydawania aktów wykonawczych do ustaw (rozporządzeń – te są wydawane przez organy wskazane w konstytucji, a zatem w sferze rządowej; organami takimi są: Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów oraz ministrowie kierujący działami administracji rządowej).

Z powyższych względów minister koordynator służb specjalnych w ówczesnym stanie prawnym (1997–2001) nie posiadał aparatu wykonawczego, wobec którego wykonywałby funkcje związane z nadzorem. Mógłby jedynie wydawać zarządzenia o charakterze kierownictwa wewnętrznego, ale nie zostały mu podporządkowane jednostki organizacyjne, do których te zarządzenia byłyby adresowane²⁰⁴.

Stanowisko ministra – członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za koordynację służb specjalnych nie okazało się trwałym elementem w strukturze organów państwa nadzorujących służby specjalne i uległo likwidacji w 2001 r.²⁰⁵

²⁰⁴ Szerzej problemy związane z prawnym statusem ministra koordynatora służb specjalnych omawiam w rozprawie *Służby specjalne...*, cyt. wyd., s. 117 i nast.

²⁰⁵ Przyjęta przez premiera L. Millera koncepcja funkcjonowania Rady Ministrów sprowadzała się w tym zakresie do znacznego ograniczenia liczby członków rządu. Likwidacji uległo także stanowisko ministra – członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za koordynację działań służb specjalnych. Było to zgodne z zamierzeniami politycznymi – w programie politycznym SLD zakła-

Zmiany w służbach specjalnych po 2001 r. objęły udoskonalenie mechanizmów nadzoru polegające na tworzeniu warunków, w których poszczególne służby, funkcjonujące w strukturach różnych resortów, zostałyby objęte spójnym systemem dyrektyw. Warto tu zaakcentować, że w systemie nadzoru²⁰⁶ nie zaszły szczególne zmiany. W przepisach prawnych, normujących działalność służb specjalnych, pojęcie nadzoru używane jest obecnie w relacji prezes Rady Ministrów – szef Agencji Wywiadu oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz minister obrony narodowej – Wojskowe Służby Informacyjne.

Ważną rolę przydano natomiast problemowi koordynacji działań w systemie bezpieczeństwa państwa. Odszedłszy od modelu koordynowania działań służb specjalnych z pozycji ministra koordynatora przyjęto, że bardziej efektywne będzie nadanie tej funkcji Kolegium do Spraw Służb Specjalnych (zob. Aneks, wykres 6).

Zgodnie z ustawą, Kolegium jest organem opiniodawczo-doradczym działającym od 1997 r. przy Radzie Ministrów. Wprowadzone w 2002 r. zmiany (ustawą o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu) objęły między innymi:

- zmianę ustawowego określenia służb specjalnych – obecnie są nimi ABW, AW i WSI (poprzednio UOP i WSI),
- poszerzenie zakresu organów i instytucji państwa – uczestników prac Kolegium – podejmujących z mocy prawa działania operacyjno-rozpoznawcze; obecnie działania takie podejmują (choć niejednokrotnie w węższym zakresie od służb specjalnych): Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Biuro Ochrony Rządu, Inspekcja Cel-

dano już od 1999 r. likwidację stanowiska ministra koordynatora służb specjalnych. Można przy tym zauważyć, że podobnego zabiegu dokonano w latach 90. w Niemczech, jednak likwidacja stanowiska ministra koordynatora nie oznaczała likwidacji tej funkcji w Urzędzie Kanclerskim, obniżono natomiast jej rangę do odpowiadającego polskim warunkom statusu sekretarza stanu. Wydaje się jednak, że problem koordynacji działań organów państwa w sferze bezpieczeństwa jest współcześnie stałym elementem zarządzania w wielu sferach systemu bezpieczeństwa, aby wspomnieć zarządzanie kryzysowe, przeciwdziałanie różnym formom zagrożeń terrorystycznych itp. W ten sposób można widzieć potrzebę koordynacji działań różnych służb operacyjnych podległych w państwie różnym ministrom.

²⁰⁶ W systemie nadzoru szczególną rolę odgrywają środki prawne nadzoru. Są one określonym w przepisach katalogiem uprawnień podmiotu nadzorującego w stosunku do nadzorowanego.

na, organy kontroli skarbowej i informacji finansowej oraz służby rozpoznania sił zbrojnych RP,

- szerokie określenie zakresu podmiotowego współdziałania służb specjalnych zarówno z wymienionymi wyżej organami i służbami w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa, z organami administracji publicznej i innymi pozapaństwowymi podmiotami, prowadzącymi działalność w zakresie użyteczności publicznej, jak też z ze służbami innych państw,

- zmiany w ustawowym składzie – do którego wszedł m.in. sekretarz oraz szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, minister właściwy do spraw finansów publicznych²⁰⁷.

Kolegium przejęło również zadania organu opiniodawczo-doradczego rządu związane ze sferą ochrony informacji niejawnych, będącą w latach 1999–2001 w zakresie działania Komitetu Ochrony Informacji Niejawnych (zob. Aneks, wykres 5). Komitet ten zakończył w 2001 r. swoją działalność.

U podstaw decyzji o likwidacji Komitetu Ochrony Informacji Niejawnych leżało dążenie do wzmocnienia roli Kolegium, jako ośrodka obejmującego swoim działaniem całą sferę aktywności służb specjalnych, również występujących jako służby ochrony państwa. Komitet Ochrony Informacji Niejawnych, funkcjonujący w systemie nadzoru jako organ opiniodawczo-doradczy w latach 1999–2002, zarówno w funkcjach, jak i zakresie działania oraz składzie osobowym, w dużej mierze powielił działalność Kolegium do Spraw Służb Specjalnych.

Zmiany w zakresie usytuowania organów opiniodawczo-doradczych rządu, wywołane były również utrzymującą się w piśmiennictwie i publicystyce oceną rozwiązań przyjętych w sferze ochrony informacji niejawnych. Budowie nowego systemu ochrony informacji

²⁰⁷ Zgodnie z ustawą w skład Kolegium wchodzi: prezes Rady Ministrów (jako przewodniczący), sekretarz Kolegium oraz jako członkowie – ministrowie właściwi do spraw wewnętrznych, zagranicznych, obrony narodowej, finansów publicznych, jak też szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W posiedzeniach uczestniczą także szefowie służb specjalnych (ABW, AW, WSI) oraz przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Przewodniczący Kolegium może zapraszać do udziału w posiedzeniach przewodniczących właściwych komisji sejmowych, przedstawicieli organów państwowych oraz inne osoby, których uczestnictwo jest niezbędne ze względu na tematykę obrad (art. 12 ustawy o ABW oraz AW).

niejawnych nie towarzyszyło wprowadzenie do aktów prawnych efektywnych instrumentów nadzoru organów władzy wykonawczej nad tym procesem, zarówno w odniesieniu do cywilnego nadzoru nad działalnością służb specjalnych działających jako służby ochrony państwa, jak i w zakresie stymulowania wykonywania ustawowych powinności w terminach, określonych w przepisach prawa, przez administrację publiczną oraz przedsiębiorstwa. W publicznym obiegu informacji – zarówno w publicystyce, jak i opracowaniach naukowych – sformułowano wiele istotnych uwag pod adresem ustawy²⁰⁸. Generalnym problemem podnoszonym w tego typu opracowaniach jest zagadnienie zgodności z konstytucją przepisów ustawy, gdzie wskazywano problem wyłączenia postępowania sprawdzającego z zakresu postępowania administracyjnego, co skutkowało ustawowym wyłączeniem prawa obywatela do sądu (sprawa była przedmiotem skargi Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego).

Mimo wymienionych niedoskonałości, należy wskazać, że uprawnienia prezesa Rady Ministrów wobec służb specjalnych wzmacnia, wprowadzony nowelizacją ustawy o ochronie informacji niejawnych, tryb odwoławczy od odmów wydania poświadczenia bezpieczeństwa (zob. Aneks 2, wykres 18). Na mocy tych przepisów prezes Rady Ministrów jest instancją odwoławczą dla obywateli, którym służby specjalne odmówiły wydania poświadczenia upoważniającego do dostępu do tajemnicy państwowej.

6.3. Nadzór sądowiczy

Rolę władzy sądowiczej w relacji do działań służb specjalnych należy postrzegać poprzez pryzmat prawnie chronionych wolności i praw obywatelskich, które są jednym z filarów demokracji konstytu-

²⁰⁸ Można tu przywołać m.in.: E. Jarzęcka-Siwik, *Nowy system ochrony tajemnicy państwowej i służbowej, Kontrola państwowa*, wyd. NIK, nr 6/1999 s. 35; S. Hoc, *Ochrona informacji niejawnych (wybrane problemy)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1999, nr 3–4, s. 3; P. Woyciechowski, *Praca dla stolarza a bezpieczeństwo państwa*, „Rzeczpospolita” z 26.02.1999; I. Rutkiewicz, *Tajemnica państwowa i wolność informacji. Więc gdzie te ustawy?*, „Tygodnik Powszechny” z 28.02.1999.

cyjnej²⁰⁹. Tam, gdzie powszechnie obowiązujące przepisy prawa wskazują uprawnienia służb względem obywatela, mamy do czynienia z rolą niezawisłego sądu.

Rola sądu widoczna jest najczęściej w sytuacji, gdy służby podejmują działania skutkujące wydaniem decyzji administracyjnych (na gruncie polskim odnosi się to w szczególności do działań szefów AW i ABW jako centralnych organów administracji rządowej). W tym zakresie można wskazać przykłady z ustawy o ABW oraz AW jak: stosowanie przepisów kodeksu pracy w zakresie określania warunków służby, kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku służbowego, gospodarki mieszkaniowej i w szeregu innych kwestiach. Decyzje administracyjne organu, jakim jest szef ABW czy AW, są zaskarżane w normalnym trybie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Nadzór sądowniczy ma również inne wymiary. Zgodnie z przepisami ustawy o ABW oraz AW, sąd zarządza stosowanie kontroli operacyjnej przez ABW w sytuacji, gdy inne środki stosowane przez wymienioną służbę *okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne*²¹⁰. Zarządzenie kontroli operacyjnej odbywa się w drodze postanowienia na wniosek Szefa ABW złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora generalnego. Właściwym sądem jest w omawianej procedurze Sąd Okręgowy w Warszawie²¹¹. W ustawie przewidziano również procedurę stosowania kontroli operacyjnej w przypadkach nie cierpiących zwłoki. W sytuacji, gdy *mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie albo zniszczenie dowodów przestępstwa, Szef ABW może zarządzić, po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, kontrolę operacyjną, zwracając się jednocześnie do sądu (...) z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. W razie nieudzielenia przez sąd zgody w terminie 5 dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej, Szef ABE wstrzymuje kontrolę operacyjną oraz poleca protokolarne zniszczenie materiałów zgromadzonych podczas jej trwania*²¹².

²⁰⁹ Konstytucja RP w art. 77 ust 2, wskazuje że *ustawa nie może nikomu zamknąć drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.*

²¹⁰ Ustawa o ABW oraz AW, art. 27 ust. 1

²¹¹ Tamże, art. 27 ust. 2.

²¹² Tamże, art. 27 ust. 3.

W procesie karnym sąd (obok prokuratora) może zlecać służbie przeprowadzenie dodatkowych czynności. Istotna z punktu widzenia gwarancji przestrzegania praw obywatelskich rola sądu pojawia się w zakresie nadzoru nad prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych. Zgodnie z art. 237 par. 1 kodeksu postępowania karnego, *sąd na wniosek prokuratora może zarządzić kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych w celu wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego przestępstwa*. Możliwości sądu w zakresie zarządzania stosowania kontroli rozmów telefonicznych stosowane być mogą szerzej – *odpowiednio do kontroli oraz utrwalania przy użyciu środków technicznych treści przekazów informacji innych niż rozmowy telefoniczne* (art. 241 kpk).

Ważnym, stosunkowo nowym elementem sądowego nadzoru nad działaniami służb specjalnych jest wprowadzenie do przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych drogi skargowej do Naczelnego Sądu Administracyjnego od odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa utrzymaną w mocy przez organ odwoławczy (prezesa Rady Ministrów), a także od postanowień wydanych w trybie odwoławczym. Droga skargowa została wprowadzona do ustawy o ochronie informacji niejawnych wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego²¹³, który zakwestionował zgodność z Konstytucją (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2) oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 13)²¹⁴ niektórych przepisów ustawy, zamykających de facto obywatelowi drogę do sądu – to jest pozbawiających go jakiegokolwiek skutecznego środka odwoławczego, od odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa przez służby ochrony państwa. Znowelizowane przepisy ustawy wskazują na niejawny tryb rozpatrywania skargi obywatela przed NSA. Zatem – zważywszy na charakter sprawy – obywatel, nie dający według służby ochrony państwa rękojmi zachowania tajemnicy, nie jest pełnoprawnym uczestnikiem postępowania sądowego (nie jest bowiem dopuszczony do tajemnicy państwowej – jeśli materiały postępowania są oznaczone taką klauzulą).

Charakteryzując rolę sądu w omawianej materii, należy odnotować postęp, jaki uczynił ustawodawca w zakresie wzmocnienia prawnych

²¹³ Wyrok z 10.05.2000 r. Sygn K21/99.

²¹⁴ DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.

gwarancji obywatelskich praw. Nie należy jednak prognozować rychłego zakończenia dyskusji i prac legislacyjnych nad doskonaleniem skargi do NSA jako instrumentu zabezpieczania obywateli przed możliwymi nadużyciami służb ochrony państwa – dalej bowiem mamy do czynienia z brakiem możliwości reprezentowania interesu strony skarżącej przed sądem. Istotne jest również, że NSA ma prawne możliwości tylko w zakresie rozstrzygnięcia na rzecz skarżącego (uwzględnienie skargi) co skutkuje uchYLENIEM decyzji tak podjętej w procedurze odwoławczej od odmowy wydania poświadczenia, jak też uchYLENIEM samej odmowy wydania poświadczenia. Nie jest natomiast równoznaczne z wydaniem poświadczenia bezpieczeństwa, lub choćby z nakazaniem wydania takiego poświadczenia służbie ochrony państwa – ten instrument przysługuje organowi odwoławczemu.

Należy jednak wskazać, że już samo doprowadzenie do niezależnej od służb specjalnych oceny materiałów postępowań prowadzonych przez te służby jest istotnym nowym elementem nadzoru sądowego nad ich działalnością.

* * *

Podsumowując dotychczas prowadzony wywód w zakresie cywilnej kontroli służb specjalnych, można – odnosząc rzecz do warunków polskich – sformułować dwa zasadnicze wnioski.

Po pierwsze, **zakres cywilnej kontroli służb specjalnych w państwie demokratycznym obejmuje zarówno funkcje kontrolne władzy sądowniczej i ustawodawczej, jak i nadzór organów władzy wykonawczej.** Standard cywilnej kontroli wyznacza z jednej strony obecność w systemie prawnym norm regulujących uprawnienia właściwych organów wobec służb, z drugiej zaś strony relacje pomiędzy nadzorującymi organami. Można również zauważyć, że istnieje pewna „specjalizacja” organów władzy publicznej w zakresie wykonywania przez nie funkcji kontrolnych. Istotą kontroli wykonywanej przez władzę sądowniczą jest badanie zgodności z prawem działań niejawnych, podejmowanych w sferze bezpieczeństwa. Ten aspekt problemu widoczny jest także w działalności komisji parlamentarnych, które jednak (z braku uprawnień śledczych) koncentrują uwagę na aspektach politycznych działania służb (czy można konkretne przejawy działalności uznać np. za ingerencję w życie publiczne bądź nadużycie

uprawnień). Rola organów władzy ustawodawczej wynika również z kontroli politycznej, której formą jest opiniowanie ważniejszych sfer działania służb specjalnych – kierunków i planów działalności, polityki kadrowej, budżetu. Formą nadzoru administracyjnego nad działaniami służb dysponuje władza wykonawcza. Jej uprawnione organy, nadzorujące służby, wykonują zadania dyrektywne – planistyczne, koordynacyjne, kontrolne. Są one przy tym wspierane przez organy opiniodawczo-doradcze rządu.

Pod drugie, **szczególne znaczenie tajnych służb w państwie demokratycznym widoczne jest w odbiorze społecznym ich działalności.** Tajność służb nie eliminuje w państwie demokratycznym społecznego zainteresowania ich działalnością. Na to zainteresowanie odpowiadają media publiczne i to one, w największym stopniu, kreują społeczny wizerunek służb specjalnych.

Obok konstytucyjnych organów władzy publicznej w procesie kształtowania pozycji służb specjalnych w państwie uczestniczą także pozapaństwowe podmioty, mające wpływ na sferę stosunków społecznych w tym stosunków władzy. Efektywne funkcjonowanie służb specjalnych w społeczeństwie demokratycznym XXI wieku, w tym odpowiadanie na wyzwania płynące spoza obszaru demokracji, wydaje się obecnie jednym z większych wyzwań dla sfery bezpieczeństwa strukturalnego.

W KIERUNKU SŁUŻB SPECJALNYCH XXI WIEKU

Podjmując próbę nakreślenia roli służb specjalnych w nadchodzących latach, należałoby odpowiedzieć na szereg pytań. Istotne byłoby zwłaszcza postawienie problemu państwa jako organizatora instytucji bezpieczeństwa. Można tu formułować pytania o charakter państwa XXI wieku oraz o relacje pomiędzy państwami, a także formy rozwiązywania konfliktów, w tym postać wojny.

Najczęściej odpowiedzi na te pytania poszukuje się poprzez analizę możliwych zmian w światowym i europejskim systemie bezpieczeństwa. Innym podejściem jest wskazanie na społeczne konsekwencje procesów określanymi mianem globalizacji i rewolucji informacyjnej (informatycznej). Są one widoczne w postrzeganiu państwa narodowego jako podmiotu bezpieczeństwa oraz w jego zdolności do zapewniania bezpieczeństwa własnym obywatelom. Wydaje się dość oczywiste, że służby specjalne – jako organizacje państwowe – będą podlegały działaniu czynników osłabiających pozycję państwa jako kreatora polityki bezpieczeństwa. Istotne jest także, czy tradycyjnie pojmowane służby specjalne nie staną się typem obumierającej organizacji w świecie masowej, dostępnej informacji i „przezroczystych” struktur władzy.

7.1. Współczesne podejście do zagadnień bezpieczeństwa międzynarodowego

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że *ostateczny kształt bezpieczeństwa w Europie nie zapowiada się jako wynik jednorazowego aktu, przyjętego przez państwa (...), lecz jako rezultat wielu różnorodnych działań, podejmowanych przez nie na przestrzeni dłuższego okresu czasu. Działania te będą prawdopodobnie w większym stopniu reakcją na różne wydarzenia w Europie i poza jej granicami, niż realizacją przedsięwzięć z góry zaprogramowanych w ramach jakiegoś*

całościowego planu strategicznego²¹⁵. W tym kontekście wejście Polski do NATO i integrację z Unią Europejską postrzega się jako sytuację, w której **bezpieczeństwo RP jest kształtowane w relacjach do wielopodmiotowych struktur bezpieczeństwa zbiorowego**. Można zatem przyjąć, że przyszły model bezpieczeństwa europejskiego będzie miał charakter kooperatywny.

Wskazuje się, że *model ten zasada się na ścisłej i obejmującej możliwie dużo dziedzin życia współpracy państw. Następstwem rozwiniętej na dużą skalę współpracy w żywotnych dla ich egzystencji dziedzinach jest powstanie sytuacji, w której wojna między tak współdziałającymi państwami staje się praktycznie niemożliwa*. Tworzy się zatem model, w którym spory mogą powstawać, *lecz przebiegać one będą w ramach uzgodnionych limitów i procedur*²¹⁶. Tak zarysowany model bezpieczeństwa zbiorowego, zdaje się wynikać z założenia, że im wyższy stopień współzależności państw, tym mniej prawdopodobny staje się konflikt między nimi. Podobną zależność można by wykazać w relacjach pomiędzy państwami demokratycznymi²¹⁷. Równie uprawnione wydaje się odnośnienie zależności występujących w ramach modelu kooperatywnego do warunków funkcjonowania Unii Europejskiej. Problem pojawia się wówczas, gdy modelowi temu przypisać rolę porządkującą relacje pomiędzy państwami, integrującymi się wokół wartości, które nie są podzielane przez wszystkich uczestników omawianego procesu – często eksponujących odmienne interesy, ale także różnice kulturowe, cywilizacyjne czy religijne. Mimo że demokracja tworzy warunki dla godzenia różnych interesów w ramach wspólnoty, to czynnik zróżnicowania nie jest bez znaczenia, zwłaszcza gdy przybiera charakter konfliktogenny. Patrząc na rzecz w ujęciu globalnym, rysujące się współcześnie spory i konflikty lepiej

²¹⁵ W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Elipsa, Warszawa 1997, s. 193.

²¹⁶ Tamże, s. 199.

²¹⁷ W taki mniej więcej sposób myśl tę formułuje Spencer R. Weart, który na podstawie badań wyprowadza tezę, że demokracje w swojej naturze mniej są skłonne do prowadzenia wojny między sobą. Istotnie, rozważania tego autora poparte są statystykami, które potwierdzają tę tezę. Szerzej zob. S. R. Weart, *Bez wojny*, Politeja, Warszawa 2001.

dają się wyjaśniać poprzez paradygmat Samuela Huntingtona²¹⁸, niż rozwiązywać poprzez procedury, choćby usankcjonowane międzynarodowym prawem czy wolą organizacji międzynarodowych.

Wątpliwości co do skuteczności międzynarodowych zabiegów na rzecz zapewniania bezpieczeństwa są pochodną, widocznego w ostatnich latach, procesu poszerzania się zakresu bezpieczeństwa państwa (narodowego). Katalog wartości chronionych, obok podstawowych praw z zakresu bezpieczeństwa publicznego, ochrony obywatelskich swobód (w demokracji konstytucyjnej), zabezpieczenia przed agresją zbrojną, ulega ciąglemu rozbudowaniu. Wskazuje się szereg nowych wartości chronionych w sferze kulturowej czy też cywilizacyjnej, psychospołecznej i ekologicznej. Zapewnienie bezpieczeństwa, w tym jakże szerokim ujęciu, nie leży jednak w zakresie możliwości pojedynczych państw, nawet mających status supermocarstwa, które do realizacji własnej polityki bezpieczeństwa potrzebują wsparcia innych państw. Prowadzi to jednak do sytuacji, w której do zagrożeń współcześnie postrzeganych przez rządy nie przystają dotychczas istniejące struktury organizacyjne, powoływane przez te państwa dla zapewnienia bezpieczeństwa zbiorowego.

W literaturze przedmiotu poddaje się coraz częściej w wątpliwość instytucję sojuszu pomiędzy państwami, jako efektywne narzędzie zapobiegania sytuacjom kryzysowym i wojnie. *Opieranie bezpieczeństwa międzynarodowego w epoce postzimnowojennej na sojuszach wojskowych już nie bardzo odpowiada nowym realiom. Nie są one w stanie w pełni zagwarantować bezpieczeństwa, według współczesnych definicji tego pojęcia, które obejmują nie tylko takie fundamentalne kwestie, jak: nienaruszalność granic państwa i jego integralność terytorialną, ale i takie kwestie, jak: prawa humanitarne, prawa mniejszości i imigrantów, prawa ekonomiczne, ochronę środowiska itp. Zadaniom tym nie podoła również system zorganizowany według klasycznej formuły bezpieczeństwa zbiorowego*²¹⁹. W taki sposób określone ujęcie modelowe systemu bezpieczeństwa, wskazuje na

²¹⁸ Mam na myśli tezy sformułowane w pracy „Zderzenie cywilizacji”, w której autor analizuje przyczyny konfliktów w świecie, stwierdzając, że u ich podłoża nie leżą podziały ekonomiczne czy ideologiczne, ale właśnie kulturowe (cywilizacyjne) i to właśnie one dają podstawę do wskazania linii najtrwalszych podziałów pomiędzy ludźmi (kręgów cywilizacyjnych).

²¹⁹ W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa...*, cyt. wyd., s. 239.

wzrost znaczenia czynnika współzależności państw. Jest to jedna z głównych cech, charakterystycznych dla relacji pomiędzy państwami w ujęciu globalnym²²⁰. Owa współzależność ma swój wymiar instytucjonalny. Wynika on z potrzeby instytucjonalizacji współpracy pomiędzy państwami, co nadaje jej cechę trwałości²²¹.

Model bezpieczeństwa kooperatywnego powoduje zatem zmianę w zakresie postrzegania charakteru zagrożeń dla współczesnego świata. Coraz częściej wymiar militarny bezpieczeństwa schodzi na plan dalszy, co nie oznacza, że państwa wyrzekają się instrumentu polityki, jakim jest siła zbrojna. Jej rolę nadal można postrzegać w kategoriach „siły porządkującej” relacje pomiędzy stronami konfliktu. Jednak coraz rzadziej kryzysy i napięcia międzynarodowe mają swe źródła w stosunkach między państwami. Częściej natomiast można ich upatrywać w relacji państwo – mniejszość narodowa czy grupa etniczna, państwo – wielka korporacja czy lobby gospodarcze, państwo – świat przestępczy.

Funkcje i rola państwa w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego podlegają zmianom, wywoływanym przez procesy globalizacji (szerzej na ten temat zob. podrozdział 7.3). Upowszechniane są szeroko poglądy wieszczące upadek państwa w jego dotychczasowym wydaniu. Polemicznie odnosi się do tej tezy Paul Bracken. Pisze on: *postępowa myśl na Zachodzie uznała państwo narodowe za instytucję przestarzałą. Symbolikę państwa, jego flagę i święto narodowe, niebezpieczną skłonność do wpadania w objęcia nacjonalizmu i szowinizmu oraz absurdalny zwyczaj porównywania siebie z innymi państwami pod każdym względem – od sportu po rezultaty sprawdzianów szkolnych – uważa się za powrót do ery, która w odstępie dwudziestu pięciu lat, przyniosła światu zachodniemu dwie wielkie wojny. Ale nawet jeśli państwo jest instytucją przestarzałą – a pod wieloma względami rzeczywiście jest – to wykoncypowanie nowej formy instytucji politycznej, która mogłaby je zastąpić, wydaje się trudne. Ponieważ ani cywilizacje, ani międzynarodowe organizacje w rodzaju Narodów Zjednoczonych czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego nie wystawiają wojska, znajdują się w nieporównywalnie mniej korzystnej sytuacji, aniżeli państwa, które – jak wiadomo – to czynią.*

²²⁰ Tamże, s. 245.

²²¹ Tamże, s. 245.

*Koszty tej ułomności rosną, w miarę jak coraz więcej państw uzbraja się w nowe arsenały*²²². Zaprezentowany pogląd wskazuje na posiadanie armii jako czynnik konstytuujący tradycyjną rolę państwa. Siła militarna jest zatem czynnikiem trwałości pozycji państwa, jako podmiotu stosunków międzynarodowych, oraz w dużej mierze określa jego pozycję i status.

Konstatacja ta wydaje się trafna, ale nie wyczerpuje problemu. Zmiana roli państwa, współcześnie odczuwana w wielu sferach życia, następuje także w sferze bezpieczeństwa i obronności. Nie polega ona jednak na stopniowym ograniczeniu funkcji państwa, jako organizatora instytucji i struktur bezpieczeństwa, w tym sił zbrojnych, ale na możliwościach i sposobach ich wykorzystania – coraz częściej w relacjach sojuszniczych, wspólnotowych. Następuje proces „wiązania” celów i kierunków rozwoju sił zbrojnych i bezpieczeństwa państwa, w relacji i wymiarze do interesów narodowych i ponadnarodowych. Tym doktrynalnym zabiegom towarzyszą przekształcenia krajowych procedur decyzyjnych w sferze bezpieczeństwa państwa. Zmiany te, w założeniach, odpowiadają na współczesne wyzwania, szczególnie w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom.

7.2. Współczesna akcja zbrojna a zadania dla służb specjalnych

Wojna zmienia swe oblicze, jednak pozostaje ciągle obecnym fragmentem rzeczywistości. Jak pisze Michael P. Ghiglieri, *choć niektórzy antropolodzy i rewizjonistyczni historycy twierdzą, iż wojna to jedynie uboczny produkt cywilizacji, wojny są powszechne. Wojny wybuchają w sposób naturalny, wszędzie gdzie tylko pojawiają się ludzie*²²³. Ten punkt widzenia zdaje się wynikać z przyjęcia rozumienia wojny jako konfliktu pomiędzy grupami społecznymi, rozwiązywanego w ten sposób, że członkowie jednej grupy zabijają członków grupy przeciwnej²²⁴. Taki sposób rozumienia zjawiska wojny jest związany

²²² P. Bracken, *Pożar na wschodzie*, Politeja, Warszawa 2000, s. 136–137.

²²³ M. P. Ghiglieri, *Ciemna strona człowieka*, CIS/WAB, Warszawa 2001, s. 257.

²²⁴ Tamże, s. 254.

z postrzeganiem przemocy jako cechy towarzyszącej aktywności człowieka i jego relacji z innymi.

To właśnie przemoc jest postrzegana jako najważniejsza cecha charakteryzująca XX wiek (jako „wspólny mianownik” ery wojen i rewolucji określa ją Hannah Arendt²²⁵). Wskazuje się przy tym, że techniczne środki (narzędzia) przemocy osiągnęły w ubiegłym stuleciu taki poziom, który istotnie uniemożliwia ich użycie – zastosowanie na szerszą skalę broni jądrowej przyniosłoby, jak się powszechnie uważa, nieodwracalne skutki dla warunków życia człowieka. Do wojny atomowej nie doszło, a celem rywalizacji pomiędzy supermocarstwami – „gry wojennej”, jak ją nazywa Hannah Arendt – było nie tyle zwycięstwo, co odstraszenie²²⁶. Względna równowaga sił zapobiegła wybuchowi konfliktu na skalę globalną, ale nie usunęła zjawiska wojny z panoramy zjawisk społecznych. Przemoc towarzyszy człowiekowi od zarania dziejów i jest nieuniknioną konsekwencją realizacji jego dążeń, czy to w konfrontacji, czy współdziałaniu z innymi²²⁷.

Społecznie odczuwane u progu XXI stulecia zagrożenie terroryzmem międzynarodowym jest czynnikiem stymulującym działania polityczne (porozumienia) wielu państw, w tym wspólne akcje zbrojne. Jednak skala, zasięg i charakter operacji wojskowych daleko odbiegają od wizerunku XX wiecznego konfliktu zbrojnego – starcia wielomilionowych armii na rozległych frontach. Bardziej zaś przypomina „operację chirurgiczną”, zmierzającą do eliminowania zdolności operacyjnych i zaplecza organizacji terrorystycznych.

Współcześnie dochodzi na szeroką skalę do absorpcji metod i form stosowanych w taktyce działań terrorystów, przez zwalczające go siły specjalne, wspierane nowoczesną technologią. Dzieje się tak dlatego, że skuteczne zwalczanie takich zjawisk, jak terroryzm, musi obejmować rozległy zakres środków i metod. W tych warunkach nasila się przemoc, a jej zakres obejmuje coraz to nowe obszary – by wskazać liczne przykłady intencjonalnego ukierunkowania działań terrory-

²²⁵ H. Arendt, *O przemocy*, Aletheia, Warszawa 1999, s. 7.

²²⁶ Tamże, s. 8.

²²⁷ Jak pisze Wolfgang Iosif: *Działania człowieka, jako członka społeczności zawsze zawierają pierwiastek cielesny, krepują swobodę ruchów drugiego człowieka. Człowiek – cokolwiek czyni – daje się we znaki innemu człowiekowi*. Szerzej zob. *Traktat o przemocy*, Wyd. Dolnośląskie, Wrocław 1999, s. 11 i nast.

stycznych na dzieci i młodzież, pozwalające mówić o wyraźnym poszerzeniu zjawiska przemocy, tak w zróżnicowaniu form i metod, jak i zakresu działań.

Jak pisze Peter F. Drucker, *terroryzm jest tym bardziej groźny, że bardzo niewielka grupa ludzi może skutecznie szantażować nawet duże kraje. Bombę nuklearną można z łatwością umieścić w schowku czy skrzynce pocztowej w każdym dużym mieście i doprowadzić do eksplozji za pomocą zdalnego sterowania – i to samo można zrobić z bombą bakteriologiczną zawierającą wystarczająco dużo zarasków, by zabić tysiące ludzi i skazić dostawy wody do wielkich miast, czyniąc tę wodę nie nadającą się do spożycia*²²⁸. Choć dotychczas nie stwierdzono użycia ładunku jądrowego do przeprowadzenia ataku terrorystycznego (choć przecież stosowanie broni chemicznej i biologicznej miało miejsce), to trudno odmówić racji twierdzeniu, że samo istnienie technicznych możliwości dokonania określonego czynu tworzy obszar zagrożeń – we współczesnym stechnicyzowanym świecie ciągle narastających i podlegających zróżnicowaniu, a w swej istocie także w dużej mierze nieprzewidywalnych.

Podkreśla się również, że *nie istnieje jedna publiczna strategia ani polityka, która zapewniałaby całkowitą ochronę przed atakami terrorystycznymi albo odporność na nie. Jednakże, podobnie jak w przypadku wszystkich innych form wojny, najlepsza obrona opiera się na zdecydowanej gotowości członków danej grupy społecznej do podjęcia szybkiego, zdecydowanego odwetu w odpowiedzi na akt terroru. Negocjacje z terrorystami to po prostu zaproszenie do następnych ataków terrorystycznych*²²⁹.

Te oceny, poparte tragicznym doświadczeniem ataku na USA z 11 września 2001 r., spowodowały, że obraz wroga jako obcego państwa, przestał być wystarczający dla tłumaczenia zawilości współczesnej polityki bezpieczeństwa. W zarysowanym kontekście, statyczne postrzeganie bezpieczeństwa, jako stanu wolności od zagrożeń oraz odnoszenie tego stanu do bezpieczeństwa państwa, bez uwzględnienia dynamiki jego relacji zewnętrznych oraz zachodzących procesów społecznych, nie wystarcza dla projektowania założeń polityki

²²⁸ P. F. Drucker, *Spółczesność pokapitalistyczna*, PWN, Warszawa 1999, s. 122.

²²⁹ M. P. Ghiglieri, *Ciemna strona...*, cyt. wyd., s. 388.

bezpieczeństwa. Nie jest również wystarczające dla kształtowania instrumentów bezpieczeństwa, tak w sensie prawnym, jak i instytucjonalnym.

W licznych publikacjach podkreśla się, że podejmowane obecnie działania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom muszą przybierać charakter kompleksowy i zdecydowanie wykraczać poza sferę doktrynalnych założeń i planów²³⁰. Zarówno bowiem w nowej Koncepcji Strategicznej NATO, jak i w polskiej Strategii Bezpieczeństwa i Obronności problem terroryzmu jest traktowany z należytą uwagą. Charakter i rozmiar akcji terrorystycznej w Nowym Jorku i Waszyngtonie poddają jednak w wątpliwość występowanie właściwej relacji pomiędzy teoretycznymi założeniami a praktycznym przygotowaniem systemu bezpieczeństwa. W tym kontekście formułuje się wiele postulatów, mających poprawić odporność państwa na zagrożenia o charakterze aktów terroru:

- określenie metod operacyjnych i niezbędnych sił do podjęcia działań antyterrorystycznych,

- zorganizowanie współpracy między poszczególnymi służbami zaangażowanymi w tę walkę – zarówno w wymiarze narodowym, jak i międzynarodowym, począwszy od mechanizmów politycznych, dyplomatycznych, ekonomicznych, wywiadowczych, specjalnych, kończąc na działaniach militarnych (przy czym podkreśla się, że działania militarne *należy potraktować jako ostateczność, w przeciwnym razie zamiast spiralę terroryzmu odkręcać, będziemy ją nakręcać*),

- zapobieganie terroryzmowi w zarodku – wojna z terroryzmem nie może ograniczać się do zwalczania jego przejawów, szczególnie zamachów; trzeba wygasić źródła terroryzmu, ustalić jego przyczyny²³¹.

Bolesław Balcerowicz, charakteryzując rolę wojska w zwalczaniu terroryzmu, wymienia aktywne działania, które najogólniej prowadzą się do: *rozpoznania (z możliwymi elementami „monitoringu”), przeprowadzenia operacji antyterrorystycznej bądź kontrterrorystycznej – kontroli określonych terytoriów (operacji utrzymania pokoju bądź (...) nawet okupacji!)²³²*. Podkreśla się dalej, że *wykonanie tych zadań siłami (i środkami) „ogólnego przeznaczenia” możliwe jest je-*

²³⁰ Tezę tę prezentują tacy autorzy jak: B. Balcerowicz czy S. Koziej, zob. T. Wróbel, R. Rochowicz, *Wojna nowej ery*, „Polska Zbrojna” z dn. 14.09.2001.

²³¹ Jest to opinia S. Kozieja, zob. T. Wróbel, R. Rochowicz, *Wojna nowej ery*, „Polska Zbrojna” z dn. 14.09.2001.

²³² B. Balcerowicz, *Stare i nowe zagrożenia*, „Polska Zbrojna” z dn. 6.02.2002.

dynie po części. Dalece niewystarczające okazują się tu też wyrafinowane techniczne środki rozpoznania. Ze środków rażenia – w operacjach kontrterrorystycznych na dobrą sprawę pełne zastosowanie mogą mieć jedynie środki rażenia precyzyjnego. Kluczowe zadania wykonać mogą jedynie oddziały specjalne („specjalne” w pełnym znaczeniu tego terminu!)²³³.

Skala i charakter zagrożeń terroryzmem uzasadnia kompleksowe ujęcie problemu przeciwdziałania, uwzględniające wysiłki w ramach struktur pojedynczych państw, a także ponadnarodowych struktur i sojuszy. Nie sposób przy tym pominąć znaczenia, jakie dla akcji zbrojnej ma **walka informacyjna**, która może być rozumiana jako działanie ukierunkowane na zdobycie przewagi poprzez wpływanie na przeciwnika, a w szczególności decyzje jego ośrodków władzy, system wymiany informacji (w tym system łączności).

Geneza walki informacyjnej sięga udokumentowanych początków zbrojnych starć. Jest ona widoczna w przekazach starożytnych wodzów i strategów, by wspomnieć cytowanego wcześniej Sun Tzu, który od poznania wroga (ale także siebie) uzależniał odniesienie zwycięstwa²³⁴. Trudno nie zauważyć, że owo *poznanie* odnoszone do przeciwnika, ale także do własnego potencjału, jest związane z szeroko rozumianą informacją o intencjach, zamiarach, możliwościach wroga, własnym zdolnościom utrudniania i przeciwdziałania osiągnięciu wrogich celów. Te elementy od wieków stanowią sferę zainteresowania tajnych służb. Na poszczególnych poziomach dowodzenia – taktycznym, operacyjnym i strategicznym – działania służb specjalnych w obszarze walki informacyjnej mają swoje uzasadnienie.

Współcześnie podkreśla się, że *perspektywiczna walka zbrojna cechować się będzie dużą manewrowością, ukierunkowaną na ciągłe zajmowanie dogodniejszego położenia w stosunku do przeciwnika (...). Wykonujący manewr musi dysponować stosownymi środkami wykrywania, lokalizacji i zwalczania elementów ugrupowania przeciwnika, a dowódca musi mieć stworzone warunki do szybkiego podejmowania trafnych decyzji oraz sprawnego i skrytego wdrażania ich do realizacji. Warunki ku temu stwarza właściwie i pomyślnie przeprowadzona walka informacyjna. Dlatego też wymogi przyszłego pola walki na-*

²³³ Tamże.

²³⁴ Sun Tzu, *Sztuka wojny*, cyt. wyd., s. 43–44.

dają walce informacyjnej nową jakość²³⁵. W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że walka informacyjna wykracza obecnie poza sferę pola walki i jest prowadzona praktycznie w każdej dziedzinie²³⁶. Wskazuje się przy tym na, opracowaną przez specjalistów w zakresie prognozowania pola walki w XXI wieku, koncepcję „działań połączonych”, to jest *intensywnego oddziaływania na przeciwnika środkami broni inteligentnej, które we współdziałaniu ze środkami walki radioelektronicznej pozwalają na wykonywanie precyzyjnych uderzeń*²³⁷. W tym ujęciu walka informacyjna obejmuje obszar nie tylko informacji i dezinformacji, ale także manipulacji i propagandy.

W wielu krajowych publikacjach po 11 września 2001 r. sformułowano prognozy rozwoju służb specjalnych. Wskazuje się zwłaszcza dwie tendencje rozwojowe wywiadu. Po pierwsze, zakłada się **przywrócenie równowagi między środkami wywiadu elektronicznego a wywiadem opartym na czynniku ludzkim**. Po drugie, oczekiwania decydentów i współczesne wyzwania spowodują **przeniesienie punktu ciężkości pracy wywiadowczej z rezydentur w ambasadach na rzecz niekonwencjonalnych sposobów docierania do interesujących miejsc i środowisk**²³⁸. Przyjęcie tak zarysowanego kierunku

²³⁵ Podkreśla się także, że w siłach zbrojnych RP termin walka informacyjna nie występuje oficjalnie. Niemniej jednak treść tej walki realizowana jest w procesie szkolenia wojsk pod różnymi nazwami, jak np. rozpoznanie, walka radioelektroniczna, działania psychologiczne, maskowanie, pozorowanie, mylenie itp. Zob. G. Nowacki, *Wpływ walki informacyjnej na walkę zbrojną*, „Zeszyty Naukowe AON” 1997, nr 4, s. 104–105.

²³⁶ Pogląd taki formułuje m.in. A. Żebrowski, *Walka informacyjna u progu XXI wieku* (w:) R. Borowiecki, M. Romanowska (red.), *System informacji...*, cyt. wyd., s. 245–246.

²³⁷ Tamże.

²³⁸ Bartłomiej Sienkiewicz wskazuje tu dwie konsekwencje: *zwiększenie ryzyka osobistego dla oficerów wywiadu i inny sposób ich rekrutacji oraz większe otwarcie się wywiadów na ludzi nie będących „dziećmi korporacji”, a mogących spełniać zadania operacyjne i analityczne do tej pory zarezerwowane wyłącznie dla kadrowych oficerów. Ludzi, którzy w przeciwieństwie do znacznej części biurokracji wywiadowczej są obdarzeni inteligencją i wyobraźnią, a także dogłębną wiedzą pozwalającą na ogarnięcie szerszego kontekstu niż troska o kolejny awans czy dobrą placówkę (spokojną i z dobrym jedzeniem, rzecz jasna). Gdyby ten postulat – prognoza wydawał się zbyt szokujący w świecie nawiątkiem do specjalizacji zawodowej i dla czytelników przywiązanych do obrazu szpiega rodem z Bonda, warto przypomnieć, że w momentach przełomowych,*

rozwojowego wywiadu może być odczytywane jako odwołanie się do tradycji – oparcia działań na czynniku ludzkim. Można tu jednak mówić o nieuniknionej konsekwencji współczesnych wyzwań bezpieczeństwa, które charakteryzują się występowaniem zagrożeń ze strony państw totalitarnych (wobec demokracji), ale także wysoko zorganizowanych struktur przestępczych czy organizacji terrorystycznych, których rozpoznanie za pomocą środków techniki nie jest wystarczające. Umysł ludzki zdolny jest do stworzenia najbardziej przemysłowej koncepcji zbrodni. Zapobieganie zagrożeniom, których źródłem jest człowiek, wymaga nie tylko zaawansowanych środków techniki, ale także wiedzy o naturze ludzkiej, lękach i obawach artykułowanych w małych grupach społecznych oraz informacji o przestępczych zamiarach. Pozyskiwanie tego rodzaju informacji możliwe jest tylko w najbliższym otoczeniu ludzi stymulujących przestępcze i terrorystyczne działania.

7.3. Służby specjalne wobec wyzwań globalizacji

W katalogu uwarunkowań bezpieczeństwa państwa należy uwzględnić przejawy społecznych i ekonomicznych procesów, ujmowanych w sensie ogólnym, w kategorii skutków globalizacji. Przynosi ona znaczące zmiany dla sfery wymiany informacji, zmienia stosunki gospodarcze pozwalając na kreowanie nowych wirtualnych rynków oraz szeroką informatyzację produkcji i usług w tradycyjnych sektorach

kiedy historia „wypadła z torów”, to właśnie tacy amatorzy byli autorami największych sukcesów wywiadowczych minionego stulecia. Wielkie osiągnięcie brytyjskiego wywiadu czasu drugiej wojny, tzw. Double Cross System (przewerbowywanie niemieckich agentów), tworzyli cywile zatrudnieni przez brytyjski wywiad tylko na pewien czas; podobnie sukcesy „czerwonej orkiestry”, czyli wywiadu ZSRR na okupowaną Europę, były tworzone przy znacznym udziale wyszkolonych amatorów. Amerykański wywiad w czasie drugiej wojny światowej został powołany i prowadzony przez grupę inteligentnych dżentelmenów z renomowanych uczelni, którzy potrafili stworzyć podstawy późniejszej organizacji o nazwie CIA. Sukcesy wywiadu Armii Krajowej tworzyli nie przedwojenni „dwojkarze”, lecz zwykli polscy inteligenci, gotowi na poświęcenie życia dla Ojczyzny. B. Sienkiewicz, Nowa wojna, nowi szpiecy, „Rzeczpospolita”, z dn. 15.10. 2001.

gospodarki²³⁹. Powszechnie mówi się o rewolucji informacyjnej i jej społecznych konsekwencjach. W opinii wielu autorów, fundamentalnym warunkiem powstania społeczeństwa informacyjnego *jest powszechna dostępność technik informacyjnych. Rozpowszechnienie środków umożliwiających gromadzenie, przetwarzanie i przesyłanie informacji decyduje o tym, jak duża część społeczeństwa ma potencjalną możliwość uczestnictwa w dokonujących się przemianach*²⁴⁰. Główny problem, towarzyszący procesom określanym wspólnym mianem globalizacji, daje się sformułować właśnie w odniesieniu do zakresu możliwości społecznego uczestnictwa w przemianach gospodarczych. Ważne jest, na ile nowe formy bogacenia się staną się powszechne, a przynajmniej tak szeroko dostępne, aby nie wywoływać społecznej frustracji i agresji. Na ile podniosą standard życia i społecznych oczekiwań.

Ten sam problem, określony na gruncie polityki bezpieczeństwa, można przedstawić w relacji do procesów różnicowania poziomu życia, upadku tradycyjnych wartości i norm porządkujących życie społeczne. W tym ujęciu zasadne jest postrzeganie globalizacji z jednej strony jako wyzwania dla współczesnego państwa – organizatora działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, z drugiej zaś jako siły generującej konflikty społeczne.

W takim ujęciu zdają się widzieć problem krytycy globalizacji, skupieni wokół licznych ruchów antyglobalizacyjnych. Nie zgadzają się oni z *rozumieniem globalizacji jako postępu technologicznego – rozwoju telewizji satelitarnej, internetu, komputerów, telefonów ko-*

²³⁹ Obok dość powszechnie artykułowanych poglądów, które charakteryzują skutki zachodzących zmian w kategoriach „rewolucji informacyjnej”, zwraca uwagę pogląd Jeana Gimpela, który poddaje w wątpliwość trafność przewidywań futurologów w zakresie wpływu, jaki na rozwój społeczny wywiera technika cyfrowa. Wskazuje on na zahamowanie w połowie lat 80. XX wieku rewolucji w mikroelektronice, co w połączeniu ze spadkiem znaczenia systemu przemysłowego może stać się źródłem kryzysu energetycznego, finansowego i społecznego. Mimo że trafność tych przewidywań pozostawia wiele do życzenia, to wiele ustaleń autora co do społecznych skutków przemian gospodarczych ostatnich lat ma istotny walor poznawczy. Zob. J. Gimpel, *U kresu przyszłości*, Wyd. Dolnośląskie, Wrocław 1999.

²⁴⁰ M. Goliński, A. Kościański, *Wskaźniki poziomu rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, (w:) *W drodze do społeczeństwa informacyjnego*, red. J. Lubacz, Warszawa 1999, s. 204.

mórkowych i tym samym, na określenie ich jako przeciwników rozwoju techniki²⁴¹. Trudno społeczny protest przeciwko globalizacji postrzegać w kategoriach jednego ruchu. Mówi się natomiast o zróżnicowaniu jego form, tak w sensie organizacyjnym, jak i zakresu działalności²⁴². Daje się jednak wyodrębnić katalog postulatów o charakterze ekonomicznym – opodatkowania międzynarodowego kapitału, likwidacji rajów podatkowych, wprowadzenia odpowiedzialności prawnej i finansowej wielkich korporacji za wszystkie podejmowane przez nie akcje, umorzenie długu krajom Trzeciego Świata²⁴³. Wymienionym postulatom towarzyszą żądania o charakterze politycznym i społecznym, których źródeł można upatrywać w kategorii negatywnych skutków dyktatu nowej ekonomii dla funkcjonowania państw, sfery decyzji politycznych, kryzysu mechanizmów demokracji, widocznego w zmniejszającym się zakresie wpływu obywateli na władzę.

Zmiany istotnie dotyczą instytucji państwa narodowego. W klasycznym ujęciu państwo definiowane jest jako terytorium wraz z zamieszkałą na nim ludnością oraz suwerenną nad nimi władzą. Patrząc na rzecz całą w przekroju historycznym – żadna z wymienionych składowych państwa nie jest niezmienna. Granice zmieniają się (obecnie może rzadziej niż w przeszłości – w wyniku konfliktów zbrojnych o światowym zasięgu), tworząc nową mozaikę na mapach politycznych, lecz skutki tych zmian nie muszą oznaczać powstania nowego, lepszego ładu. Oznaczają częściej nasilenie migracji, upadek lokalnej gospodarki, zmiany struktury społecznej czy narodowościowej. Są na dłuższą metę kosztowne, mogą być również nietrwałe. Masowe migracje towarzyszące konfliktom zbrojnym, ale także (obecnie częściej) przepływowi ludności z biednych do bogatszych regionów świata, tworzą nową jakość w zakresie postrzegania ludności, jako czynnika konstytuującego państwo suwerenne. Zmiana obywatelstwa jest współcześnie czymś zrozumiałym, niekwestionowanym i w zasadzie nie budzącym negatywnych emocji. Człowiek ma prawo do poszukiwania swojego miejsca na ziemi – miejsca, gdzie będzie mógł realizować własne życiowe cele, miejsca bezpiecznego. Często miejscem tym nie jest kraj urodzenia.

²⁴¹ J. Skubiszewska, *Społeczne ruchy antyglobalizacyjne*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 2001/31.

²⁴² Szerzej na ten temat zob. tamże.

²⁴³ Tamże.

Symptomy zjawisk kryzysowych są widoczne także w zaburzeniach porządku społecznego w dojrzałych demokracjach. Towarzyszy im ogromny skok technologiczny – pokłosie rewolucji informatycznej. Społeczne wzory życia i pracy, wywodzące się z epoki przemysłowej, poddawane są obecnie próbie, której tak czy inaczej zapewne nie przetrwają. Wartości życia rodzinnego oraz wspólnoty coraz częściej zastępuje indywidualizm. Stabilizacja, jako cel aktywności człowieka, ustępuje miejsca dążeniu do nieustannej pogoni za sukcesem. Zmieniają się wzorce konsumpcji. Dyktat nowej ekonomii rodzi społecznie negatywne skutki w postaci ograniczenia liczby miejsc pracy w „tradycyjnych” sektorach produkcji i usług, czemu nie towarzyszy odpowiedni wzrost zatrudnienia w „nowej gospodarce”. Wirtualne rynki nie tworzą miejsc pracy w takim zakresie, aby zapobiegło to tworzeniu enklaw zapóźnienia cywilizacyjnego. Społeczeństwo post-industrialne, nazywane też często informacyjnym, pozostaje w fazie kształtowania i nie dopracowało się jeszcze nowych wzorców i norm porządkujących życie społeczne. Ich brak jest czynnikiem konflikto-gennym i może być postrzegany jako jedno z uwarunkowań polityki bezpieczeństwa.

Tomasz Goban-Klas, charakteryzując współczesne poglądy na społeczeństwo informacyjne, wskazuje na występowanie w państwie zjawisk i tendencji, które osłabiają jego wewnętrzną strukturę i stanowią zaczątek zmian²⁴⁴. Ich kierunek nie jest przesądzony, ale w wielu ujęciach zaznacza się obawa o zachowanie w nowej rzeczywistości praw i swobód obywatelskich, zdobyczy demokracji. Warto tu wskazać, jako ilustrację, niektóre poglądy przytaczane przez teoretyków społeczeństwa informacyjnego.

Społeczeństwo postprzemysłowe w ujęciu Daniela Bella charakteryzuje wskazanie, że *nie tyle sama informacja, ale wiedza teoretyczna jest istotna, przy czym jest to wiedza ekspertów, a nie polityków, którzy nimi kierują*²⁴⁵.

Współczesny obraz państwa – jego funkcji, form sprawowania władzy oraz znaczenia w tym zakresie informacji – kreśli **Anthony Giddens**. Zwraca on uwagę, że *gdy mówimy o społeczeństwie w isto-*

²⁴⁴ T. Goban-Klas, *Społeczeństwo informacyjne i jego teoretycy*, (w:) J. Lubacz (red.), *W drodze do...*, cyt. wyd.

²⁴⁵ Tamże, s. 33.

cie myślimy o „państwie narodowym”, które jest nowym rodzajem życia zbiorowego. Jest ono rozumiane jako ograniczona przestrzeń, objęta wspólną władzą polityczną. Informacja ma dlań szczególne znaczenie, stąd ze swej natury państwa takie są „społeczeństwami informacyjnymi”. Muszą one znać swych obywateli (i tych, którzy nimi nie są), określać zasoby alokacyjne (planowanie i administracja) oraz zasoby władcze (siła i kontrola). Państwo nowoczesne śledzi nie tylko wrogów. Obserwuje sojuszników, prowadzi wywiad gospodarczy, nadzoruje własnych obywateli. Świat, w którym obecnie żyjemy, jest zorganizowany jak nigdy dotychczas: nasze życie jest planowane i organizowane przez instytucje państwowe w bezprecedensowy sposób. Nie oznacza to automatycznie poważnego ograniczania osobistych wolności. Te były zawsze ograniczane przez nędzę, głód, zarazy, wojny itp. Jednak stopniowo ogranicza się bardziej ludzką swobodę działania.(...) Konsekwencją rosnącej organizacji jest rosnąca potrzeba wiedzy o obywatelach i społeczeństwie, musimy ją tworzyć, aby wiedzieć, czego im potrzeba, jak zaspokoić ich potrzeby. Rutynowy nadzór jest podstawą organizacji. Ujawniają się **niebezpieczeństwa rosnącej biurokratycznej obserwacji i nadzoru**, które w ujęciu omawianego autora charakteryzuje zbyt dużo zbieranych informacji, zbyt łatwy dostęp dla instytucji państwowych i komercyjnych, w celu politycznego i handlowego nadzoru, malejąca ochrona prywatności, ambicje aparatu państwowego do wszechwiedzy²⁴⁶.

Na zjawiska **sterowania i manipulowania informacją** zwraca uwagę **Jurgen Habermas**. Wskazuje on na malejące możliwości wpływu na decyzje w sferze publicznej ze strony obywateli. Autor ten stwierdza, że o ile rządy i biznes bardzo dbają o rzetelne i użyteczne (dla nich) informacje, to obywatele mają coraz mniej możliwości korzystania z informacji publicznej, a także wyrażania swoich opinii na forum publicznym. (...) Rozwój rynku początkowo sprzyjał wolności prasy, podobnie jak poddanie życia politycznego wyborczemu nadzorowi. Informacja jest jądrem sfery publicznej (...). Niestety (...) następuje obecnie jakby „refeudalizacja” sfery publicznej. Im bardziej państwo staje się kapitalistyczne, tym bardziej korporacje używają go do własnych celów. Polityka tajności, manipulowania, zastraszania, przekupywania nie zginęła w wieku informacji. (...) Opinia publiczna

²⁴⁶ Tamże, s. 38.

*nie tworzy się sama, jest produkowana przez specjalistów od manipulacji mediami*²⁴⁷.

W kontekście przywołanych opinii warto skonstatować, że pojawiają się coraz częściej pytania o zakres władzy, jaki współczesna demokracja powinna posiadać w stosunku do własnych obywateli. O jakich kwestiach społecznych powinna decydować władza, w jakich zaś uznać prymat liberalnej ekonomii. Można te kwestie postawić z innego punktu widzenia: możliwości oddziaływania narodowych rządów w warunkach działania globalnych (pozostających poza kontrolą państwa) czynników. **Peter F. Ducker wskazuje na potrzebę zmiany orientacji rządu** w wymiarze wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych. *Z zewnątrz pochodzi potrzeba nowego myślenia i radykalnych innowacji w kilku dziedzinach: związku pomiędzy narodowym rządem i ponadnarodowymi zadaniami, związku pomiędzy narodowymi rządami a regionalnymi zadaniami (...). W następnych dekadach powinniśmy po raz pierwszy zaobserwować powstawanie politycznych instytucji wykraczających poza naród oraz ponadnarodowe, w istocie wykraczające poza granice narodów, prawo. (...) Wewnętrznie istnieje podobne wyzwanie i podobnie pilna potrzeba uczynienia rządu efektywnym – mimo przekształcania się społeczeństwa w pluralizm organizacji i mimo silnej presji grup specjalnych interesów i „tyranii małej mniejszości”, które prawie uniemożliwiają rządowi podejmowanie decyzji*²⁴⁸.

Problemy te są na razie dalekie od rozwiązania. Jest jednak faktem, że państwo narodowe może być co prawda nadal postrzegane w kategoriach podstawowego gwaranta bezpieczeństwa, ale środki, których może użyć do realizacji tego celu, coraz częściej pozostają poza obszarem jego bezpośredniej jurysdykcji. Polityka bezpieczeństwa jest w coraz większym stopniu obszarem współpracy. Skoro zatem wykonywanie przez państwo funkcji ochronnych, zarówno wobec obywateli jak i innych podmiotów, ma wymiar instytucjonalny, to należy ujmować problem funkcjonowania instytucji bezpieczeństwa w większym stopniu w relacjach zewnętrznych. Jest to jedna z podstawowych zmiennych warunkujących rozwój i kształt służb specjalnych.

Nowe zagrożenia, nowe instytucje do ich zwalczania, nowe zadania i formy pracy tworzą nową jakość relacji w systemie bezpieczeń-

²⁴⁷ Tamże, s. 40–41.

²⁴⁸ P. F. Drucker, *Spółczesność pokapitalistyczna*, cyt. wyd., s. 130.

stwa państwa. Potęguje ją model korporacyjny bezpieczeństwa, który podkreśla potrzebę współdziałania państw w możliwie wielu sferach działalności. Można zatem przyjąć, że współzależność państw będzie widoczna nie tylko w sferze przeciwdziałania patologiom współczesnego świata, głównie przemocy w jej różnych odmianach i formach, ale i zagrożeniom ekologicznym czy cywilizacyjnym. Ten aspekt problemu jest również związany z działalnością służb, a w szczególności ma znaczenie dla formułowania ich zadań.

Zważywszy na konstytuującą rolę informacji i wiedzy w zakresie kształtowania wszelkich instytucjonalnych form przeciwdziałania zagrożeniom, można zakładać wzrost znaczenia tych państwowych organizacji, które posługują się wymienionymi atrybutami w codziennej działalności. Wzrasta zatem rola wywiadu. Tezę tę potwierdza dawny członek Narodowej Rady Bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, John L. Peterson, który twierdzi, że chcąc zapobiec zamieszkom, zanim jeszcze wybuchną, Stany Zjednoczone powinny używać swojego wywiadu i swoich sił zbrojnych po to, by pomóc światu w uporaniu się z takimi problemami, jak głód, klęski żywiołowe, zanieczyszczenia środowiska naturalnego, które mogą pchnąć zrozpaczoną ludność ku przemocy. Wymaga to bardziej, a nie mniej intensywnej działalności wywiadu, tyle że innego rodzaju²⁴⁹.

Ten inny rodzaj działalności wywiadu będzie wdrażany w warunkach gwałtownego poszerzenia zasobu informacji. Rewolucja komputerowa, rozmnożenie satelitów, proliferacja kopiarek, magnetowidów kasetowych, sieci elektronicznych, baz danych, faksów, telewizji kablowej (...) tworzą wiele strumieni danych, informacji i wiedzy (...). Tak oto powstało konkurencyjne przedsiębiorstwo sąsiadujące z agencjami wywiadu²⁵⁰. Ta eksplozja informacyjna jest charakterystyczna dla „trzeciej fali przemian”. Wywiad „pierwszej fali” polegał na działaniu człowieka. „Druga fala” przyniosła wzmocnienie znaczenia technicznych środków pozyskiwania informacji. Potrzeba rozległej w wysokim stopniu zautomatyzowanej sieci satelitów i czujników, mających kontrolować rozwój radzieckiej broni jądrowej i pocisków samosterujących, pociągała za sobą zaprzestanie nacisku na „humint” – zbiór informacji pochodzących od człowieka. Oznaczało to

²⁴⁹ A. Toffler, H. Toffler, *Wojna i...*, cyt. wyd., s. 227–228.

²⁵⁰ Tamże, s. 234.

wysiloną koncentrację uwagi na możliwościach przeciwnika, a nie na jego intencjach²⁵¹.

Powstaje tu pytanie, jakie cechy wywiadu „drugiej fali” przesądziły o uświadomieniu potrzeby zmian podejście do zbierania danych i ich przetwarzania w wiedzę o zagrożeniach. Wydaje się, że masowe zbieranie danych przy pomocy środków technicznych wywołało swego rodzaju „szum informacyjny”, który prowadził do zjawiska określanego mianem „paraliżu analizy”. Słabością służb wywiadu, wynikającą z ich biurokratycznej konstrukcji, było także wydłużenie drogi analizy do odbiorcy, co skutkowało opóźnieniami w ich dostarczaniu. Reakcja na zagrożenie mogła przyjść zatem zbyt późno – co dowodnie wykazał przebieg ataku terrorystycznego na Nowy Jork i Waszyngton 11 września 2001 r.

Innym mankamentem systemu wywiadowczego „drugiej fali” jest „kult tajności”. Struktury biurokratyczne, z właściwym sobie układem zależności liniowych, zaabsorbowały tajemnicę jako wygodne narzędzie ochrony własnych interesów. Ilustracją tej tezy jest pogląd utożsamiający tajność z zasadnością – *jeśli informacja nie była tajna, nie była ani ważna, ani właściwa*²⁵². Z kolei przeciwnicy „kultu tajności” stawiali problem: *kiedy tajność wzmacnia siłę militarną, a kiedy w istocie osłabia bezpieczeństwo?* Sceptycyzm wobec tego zjawiska wyrażał się stwierdzeniem: *cena ochrony informacji jest tak wysoka, że ich tajność staje się obciążeniem*²⁵³. Problemy te stanowią odbicie problemów służb wobec zmian cywilizacji informacyjnej trzeciej fali. Ich rozwiązanie jest wyzwaniem, od podjęcia którego zależą losy wielu państwowych agend służb specjalnych w epoce rewolucji informacyjnej.

7.4. Syndrom upowszechnienia metodyki tajnych służb – wywiad gospodarczy

Wysiłki organizatorów działań niejawnych w państwach demokratycznych na rzecz zapewnienia hermetyczności tajnych służb coraz częściej nie są skuteczne. Upadek etosu służb specjalnych po zakoń-

²⁵¹ Tamże, s. 231.

²⁵² Tamże, s. 233.

²⁵³ Tamże, s. 234.

czeniu zimnej wojny wywołał „kryzys tożsamości” – brak powszechnie identyfikowanego wroga (zagrożenia) sprzyjał zachwianiu pozycji służb zarówno w demokracjach, jak też w państwach posttotalitarnych. Mechanizmy demokracji sprzyjały pobudzaniu publicznych sporów i debat na temat użyteczności tajnych służb we współczesnym świecie. Eksplozja informatyczna (informacyjna) spowodowała, że społeczeństwa demokratyczne swoich szans rozwojowych upatrywać zaczęły raczej w sferze powszechnej wymiany informacji, nie zaś jej utajniania. Złożoność zjawisk, zachodzących w sferze procesów decyzyjnych oraz ich poziomów (czy to w państwie, czy też w organizacjach ponadnarodowych) sprawiły, że coraz trudniej pojedynczemu człowiekowi efektywnie wpływać na rozwój sytuacji. To zaś powoduje, że nie pojedynczy James Bond, ale sieć doskonale skomunikowanych z otoczeniem i także uplasowanych oraz względnie samodzielnych osób (mających przy tym świadomość wspólnego celu) może stymulować istotne zmiany. W tych warunkach nastąpiło upowszechnienie metodyki działania właściwej tajnym służbom – najbardziej bodaj widoczne w sferze, gdzie zmiany zachodzą najszybciej – w sektorze gospodarczym. Można wskazać kilka obiektywnie zachodzących procesów, które odpowiadają za ten stan rzeczy.

Następuje **odpływ kadr** ze struktur, zajmujących się pozyskiwaniem i analizą informacji na potrzeby rządu, **do sektora niepublicznego**. Następuje wzrost sieci formalnych i nieformalnych powiązań świata służb specjalnych ze światem biznesu. W warunkach poszerzenia dostępnych zasobów informacji wzrasta rola analizy, przetwarzania informacji w wiedzę, włączając tu również problem gospodarowania zasobami ludzkimi – z punktu widzenia współczesnej organizacji wiedza jest atrybutem człowieka. W sektorze niepublicznym wzrasta zatem zapotrzebowanie na ludzi dysponujących wiedzą o funkcjonowaniu państwa oraz umiejętnościami poruszania się po świecie państwowych organizacji.

Nie tylko przepływ kadr z instytucji państwowych, wykonujących funkcje informacyjne, powoduje, że o działaniach służb specjalnych mówi się i pisze coraz częściej. Mamy również do czynienia z **absorbowaniem do praktyki działania instytucji i organizacji nie powiązanych formalnie z bezpieczeństwem państwa metod i technik stosowanych w tajnych służbach**. Można charakteryzować wspomniany mechanizm w szerszym ujęciu, odnoszonym do społeczeństwa infor-

macyjnego. Wydaje się oczywiste, że funkcjonowanie w publicznym obiegu informacji wymaga stosowania pewnych uniwersalnych technik i metod ich pozyskiwania i przetwarzania. Są one znane od wieków i przekształcały się wraz z tendencjami rozwojowymi środków masowej komunikacji. Przyjmując ten punkt widzenia, można jednak sformułować tezę o upowszechnieniu w szerszych kręgach społecznych wiedzy o funkcjonowaniu służb specjalnych. Odnosi się to również do przywoływania terminów i metodyki kojarzonych z niej niejawną działalnością organów państwa oraz do zagadnień pozostających poza ich formalnym (regulowanym przepisami prawa) wpływem.

Szerszemu omówieniu powyższej tezy, służy wykazanie zachodzących współcześnie relacji pomiędzy działaniami służb specjalnych (szczególnie wywiadów) w obszarze gospodarki – szpiegostwem gospodarczym a wywiadem gospodarczym, którego organizatorami są przedsiębiorstwa i podmioty gospodarujące.

Szpiegostwo gospodarcze, tak jak i każda inna forma szpiegostwa, traktowane jest jako działanie przestępcze. Jako takie skodyfikowane jest w większości państw. Jednak wskazuje się, że *granica między wywiadem gospodarczym a szpiegostwem gospodarczym jest nieostra i często to, co jedno państwo traktuje jako wywiad gospodarczy, może być uważane przez inne za czyn szpiegostwa wymierzony w jego interesy*²⁵⁴. Wywiad gospodarczy (*business intelligence*) jest definiowany jako *zbiór idei, metod i procesów usprawniających podejmowanie decyzji biznesowych poprzez planowe i świadome przetwarzanie informacji z różnych źródeł, wykorzystywanie zgromadzonego w przedsiębiorstwie doświadczenia i wiedzy dla właściwego rozumienia i przewidywania dynamiki biznesu. Takie rozumienie wywiadu gospodarczego uprawnia do traktowania go także jako specyficznego i niepowtarzalnego systemu informacji strategicznej*²⁵⁵. To ujęcie oddaje rolę wywiadu gospodarczego, wspierającego procesy decyzyjne na rynku. Nie sposób tu nie zauważyć zbieżności w zakresie funkcji (informacyjnej) z rolą wywiadu, rozumianego w kategoriach służby specjalnej. Istotne zróżnicowanie obydwu tych sfer możliwe jest zatem na

²⁵⁴ S. Hoc, *Niektóre aspekty wywiadu gospodarczego*, (w:) *Zarządzanie zasobami informacji w przedsiębiorstwie*, red. M. Borowiecki, M. Kwieciński, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa 2001, s. 348.

²⁵⁵ K. Materska, *Wywiad gospodarczy z perspektywy informacji naukowej*, (w:) *Zarządzanie zasobami informacji...*, cyt. wyd., s. 326.

podstawie **kryterium celu** – wywiad gospodarczy pozyskuje i przetwarza informacje przydatne dla maksymalizacji szeroko rozumianej korzyści w działalności gospodarczej. Działania wywiadowcze tajnej służby ukierunkowane są na osiągnięcie szerszych celów – wzmocnienia pozycji i potencjału państwa.

Aktywność tajnych służb w obszarze gospodarki nie jest zjawiskiem nowym, podobnie, jak pojmowanie interesów państw w kategoriach ekonomicznych. Współcześnie obszar ten jest jednak dość intensywnie poddawany zabiegom organizacji zajmujących się zdobywaniem informacji o nowych technologiach, źródłach finansowania, kapitale, rozwiązaniach organizacyjnych i sposobach komunikowania się, zasobach kadrowych czy bazach danych. Wiedza o wyżej wymienionych zasobach organizacji pozwala na przejęcie kontroli nad jej działalnością. Wiedza ta oznacza władzę. Przewidywania futurologów w tym zakresie zaczynają się sprawdzać. *Alvin Toffler przewiduje nawet, że w niedalekiej przyszłości będziemy mieli do czynienia z „wojną informacyjną”. Szpiegostwo rozbuduje się, ale będzie to szpiegostwo gospodarcze, finansowe. Wiedza jest informacją strategiczną. Koncerny stają się wylęgarniami szpiegów. Będą przekazywać swe zdobycze rządowi. Nieuniknione jest połączenie wywiadu prywatnego i państwowego*²⁵⁶.

Powyższa wizja została nakreślona na gruncie amerykańskim na podstawie tamtejszych doświadczeń. Są one jednak bardzo przydatne do zilustrowania perspektywy rozwojowej tajnych służb. Z tego punktu widzenia warto bliżej scharakteryzować wskazane w licznych opracowaniach **czynniki sprzyjające aktywizowaniu szpiegostwa przemysłowego**. Wskazują one z jednej strony na relacje pomiędzy państwem narodowym a międzynarodowymi przedsiębiorstwami, z drugiej zaś wyznaczają trendy rozwojowe wywiadu – nakłady finansowe, ponoszone przez wielkie koncerny na gospodarowanie zasobami informacyjnymi, przewyższają często te, ponoszone przez średniej wielkości państwa.

Pierwszym, dostrzeganym przez licznych autorów czynnikiem sprzyjającym prowadzeniu wywiadu gospodarczego jest **charakter społeczeństwa**. Jak podaje Peter Schweizer, *Leo Cherne, przez czterdzieści lat członek prezydenckiej Rady do Spraw Wywiadu Zagranicz-*

²⁵⁶ P. Schweizer, *Szpiedzy wśród przyjaciół. Jak sojusznicy wykradają Amerykanom tajemnice technologiczne*, KiW, Warszawa 1997, s. 35.

nego, wyjaśnia: „kultura, prawo, charakter naszego społeczeństwa i nasza wiara w gospodarkę rynkową sprawiają, że Stany Zjednoczone są upośledzone w stosunkach z innymi państwami, dla których są to raczej obce pojęcia”²⁵⁷.

Kolejnym czynnikiem są **uprawnienia nadawane przez państwa organizacjom wywiadowczym**. Wskazuje się tu, że *prawie wszystkie służby wywiadowcze krajów, będących głównymi konkurentami gospodarczymi Stanów Zjednoczonych, otrzymały oficjalne uprawnienia do szpiegowania w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych*²⁵⁸.

Warto również zwrócić uwagę na **czynnik tradycji**. Działanie tego czynnika zilustrować można opinią P. Shweizera – w *Europie i Azji uznaje się istnienie długiej tradycji szpiegostwa przemysłowego i przybysze z tych obszarów słusznie zakładają, iż różni agenci, konkurenci oraz władze będące gospodarzami podsłuchują to, co się dzieje w pokojach hotelowych i salach konferencyjnych*. Jak dalej wskazuje omawiany autor, z tym czynnikiem wiążą się odmienne standardy obowiązujące w firmach amerykańskich i konkurujących z nimi (wskazano przykłady firm japońskich) w zakresie etyki biznesu, pozyskiwania i ochrony informacji, wykorzystania wiedzy zdobytej podczas pracy w jednej firmie na rzecz innej²⁵⁹.

Obiektywnym czynnikiem sprawczym szpiegostwa przemysłowego jest **rozziw technologiczny pomiędzy konkurującymi stronami** (krajami, podmiotami).

Rozwój technologii można również charakteryzować jako czynnik sprzyjający różnicowaniu i wzbogacaniu form i metod pozyskiwania informacji. Odwołując się znowu do P. Schweizera, można wykazać, że *w coraz większym stopniu na całym świecie, w tym i w USA, rządy i przemysł muszą korzystać przy przechowywaniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji z komputerów i łączności elektronicznej*²⁶⁰. *Współczesne urządzenia do szpiegowania są doskonalsze, trudniejsze do wykrycia, skuteczne i tanie*²⁶¹. *Technologia staje się nowym czynnikiem decydującym o sile państwa i dlatego szpiegowanie przyjaciół będzie prawdopodobnie nasilać się tak długo, jak długo gospodarkę*

²⁵⁷ Tamże, s. 22.

²⁵⁸ Tamże, s. 27.

²⁵⁹ Tamże, s. 27 i nast.

²⁶⁰ Tamże, s. 37.

²⁶¹ Tamże, s. 38.

będzie się traktować jako element bezpieczeństwa państwa, jako czynnik decydujący o jego potęgze. Zdolność kraju do rozwijania i wytwarzania technologii określa jego pozycję i wpływy na świecie²⁶².

Obok czynników technologicznych ważnym źródłem informacji pozostaje człowiek. Z tego powodu ważnym czynnikiem jest **specyfika doboru kadrowego w firmach** – amerykańskie firmy zatrudniają coraz więcej cudzoziemców, którym obce jest poczucie lojalności wobec firmy. Richard Walker przewiduje, że po zakończeniu zimnej wojny ukształtuje się „nowy nacjonalizm”, oparty w dużym stopniu na interesach gospodarczych (...). W Stanach Zjednoczonych występuje znaczna płynność kadr, co sprawia, że również informacje wędrują i stają się łatwo dostępne²⁶³.

Również w kontekście człowieka, źródła informacji i wiedzy, charakteryzuje się **struktury i organizację administracji rządowej** – organizacja administracji amerykańskiej również ułatwia zbieranie informacji. W porównaniu z innymi krajami system polityczny USA jest bardziej otwarty i urzędnicy państwowi na kluczowych stanowiskach często się zmieniają. Na przykład wielu urzędników aparatu gospodarczego nierzadko opuszcza służbę państwową, by pracować dla obcych rządów czy firm, przy czym często zabiera ze sobą tajemnice handlowe i technologiczne²⁶⁴.

Wskazując na łatwość identyfikacji osób, mających dostęp do pożądanых informacji, w prowadzeniu działalności wywiadowczej (w sensie szpiegostwa przemysłowego) stosuje się szeroko rozmaite techniki. Począwszy od **kompromitowania pracowników amerykańskich przedsiębiorstw i urzędów państwowych, ponadto służby szpiegowskie sojuszników najmują pracowników firm i urzędów państwowych w USA oraz amerykańskich przedsiębiorstwach**²⁶⁵, **poszukiwania osób mających dostęp do wiedzy specjalistycznej** (zarówno wysokiej klasy specjalistów, jak i personelu pomocniczego – czasami dla dotarcia do urzędów produkcyjnych przedsiębiorstw amerykańskich za granicą lub w celu bezpośredniego zbierania informacji wykorzystuje się sprzątaczy, którzy nie znają się wprawdzie na działalności firm, w których są zatrudnieni, ale pracują w warunkach, które znacznie ułatwiają dzia-

²⁶² Tamże, s. 39.

²⁶³ Tamże, s. 42.

²⁶⁴ Tamże, s. 42.

²⁶⁵ Tamże, s. 49.

łałość szpiegowską – zwykle bowiem sprzątają przy nikłym nadzorze – w nocy poza godzinami normalnej pracy. Najczęściej są to pracownicy kontraktowi, nie poczuwający się do lojalności lub wierności wobec firmy, która ich zatrudnia; bywa, że werbowanie informatorów odbywa się pod przykrywką umów o doradztwie, zawieranych przez specjalnie w tym celu zakładane firmy. Nadaje to zdobywaniu informacji charakter zwykłego załatwiania interesów²⁶⁶; zdarza się, że agenci zagraniczni, nie chcąc angażować się bezpośrednio w działalność szpiegowską, posługują się „*wolnymi strzelcami*” (są to szpiedzy i siatki szpiegowskie sprzedające swoje usługi w określonych dziedzinach, również prywatni detektywi i agencje detektywistyczne działające oficjalnie); wykorzystanie **syndykatów zbrodni** (praktyka charakteryzowana jako dość rzadka ale skuteczna, szczególnie w odniesieniu do znajomości lokalnych stróżów porządku oraz możliwości „wykorzystania” działań przestępczych – łapówek, przekupstwa, handlu skradzionymi towarami, przemytu, prostytucji²⁶⁷). Wskazano również jako przykłady japońską *yakuza* oraz syndykaty zbrodni w USA; umieszczanie w firmie, z którą zamierza się konkurować „*kreta*”, stosowanie **środków technicznych** do przechwytywania przekazów elektronicznych oraz penetrację systemów łączności²⁶⁸. Wśród metod legalnych stosuje się **wykorzystanie przepisów o wolności informacji** oraz młodzieży studiującej w USA – *wielu zagranicznych studentów na studiach podyplomowych w USA informuje swoje władze o badaniach prowadzonych na uniwersytetach amerykańskich*²⁶⁹. Wśród instrumentów stosowanych w biznesie wymienia się natomiast **łączenie i nabywanie firm**, które połączone jest ze zdobyciem informacji o samych firmach i ich kooperantach oraz *na wykupienie armii konkurentów*²⁷⁰.

W relacjach pomiędzy wywiadem gospodarczym jako narzędziem wspomagającym zarządzanie a szpiegostwem w obszarze gospodarki, jako praktyką uprawianą nie tylko przez państwowe instytucje, pojawiają się liczne problemy. Upowszechnienie metodyki pozyskiwania informacji, ich przetwarzania i analizy w obszarze funkcjonowania przedsiębiorstw, czyni koniecznym przeciwdziałanie tym praktykom

²⁶⁶ Tamże, s. 49–50.

²⁶⁷ Tamże, s. 50–51.

²⁶⁸ Tamże, s. 51–53.

²⁶⁹ Tamże, s. 55–56.

²⁷⁰ Tamże, s. 299.

przez inne, konkurencyjne przedsiębiorstwa. Narasta zatem problem organizowania działań w sferze **bezpieczeństwa biznesu**, w tym zapewnienia zabezpieczenia transakcji, uzgodnień, umów, systemów łączności, baz danych oraz – co może najistotniejsze – doboru i ochrony personelu przed penetracją konkurencji. To kolejna przesłanka potwierdzająca tezę o upowszechnieniu metodyki tajnych służb.

Pojawia się także **problem aktywności państwa i jego struktur w sferze wspierania przedsiębiorczości**. Ten aspekt może być charakteryzowany nie tylko w odniesieniu do prowadzonej przez narodowe rządy aktywnej polityki gospodarczej, ale również zakresu sił i środków, jakich państwo może użyć w zakresie tworzenia warunków dla inwestorów czy szerzej, pozyskiwania kapitału. W szczególności idzie zaś o to, czy w omawianym zakresie państwo może używać takiego instrumentu, jakim są tajne służby, a jeśli tak, to w jakim zakresie miałyby to czynić.

Problem jest dostrzegany w literaturze przedmiotu. Wskazuje się m.in. na „tradycje” wspomagania rodzimych firm przez państwowe agendy wywiadu²⁷¹. Problem wydaje się jednak nieco bardziej złożony. Ścierają się tu stanowiska zwolenników „ingerencji” państwowych służb informacyjnych w stosunki gospodarcze, ale także przeciwników takiego podejścia. Ci ostatni wskazują, że *angażowanie się służb specjalnych w sferę prywatnego sektora oznacza stratę czasu i środków podatkików z uwagi na „bezpaństwową” naturę koncernów ponadnarodowych*²⁷². Konstatacja powyższa oddaje w dużej mierze problemy wyzwań, jakie stoją przed państwem, jego służbami oraz ekspansją struktur ponadnarodowych w warunkach napięcia pomiędzy sferą globalnych zależności i powiązań a sferą lokalnych czy regionalnych potrzeb administrowaną przez narodowe rządy. Czynniki narodowy oraz dążenie do utrzymania kontroli rządów nad strukturami własnego wywiadu, może wywoływać napięcia w obszarze angażowania jego potencjału do wspierania biznesu. Nie sposób jednak wykluczyć, że proces ten będzie następował i będzie charakteryzowany jako jedna z form działań państwa zwiększająca atrakcyjność inwestycyjną (obok zwolnień podatkowych, udostępniania terenów pod inwe-

²⁷¹ Zob. m.in. R. Głukowski, *Rola państwowych instytucji w prowadzeniu wywiadu gospodarczego i naukowo-technicznego*, (w:) R. Borowiecki, M. Kwieciński, *Zarządzanie zasobami...*, cyt. wyd., s. 336–344.

²⁷² S. Hoc, *Niektóre aspekty...*, (w:) tamże, s. 350.

stycje, szkolenia pracowników, poprawy infrastruktury i innych dość powszechnie stosowanych instrumentów przyciągania kapitałów).

W mediach publicznych oraz na rynku wydawniczym pojawia się coraz więcej publikacji świadczących o **upowszechnieniu metodyki stosowanej przez tradycyjne służby specjalne w działalności instytucji pozarządowych**. Wskazuje się na przypadki stosowania niektórych metod pracy operacyjnej przez agencje ochrony mienia (nie zawsze legalnie) oraz przez instytucje finansowe. Problem bezpieczeństwa bankowego to nie tylko widoczna z zewnątrz troska o społeczny wizerunek banku jako instytucji zaufania publicznego. To również zmagania konkurencyjne – walka o informacje, *ofensywne oddziaływanie na decyzje organów banku, a zwłaszcza na deponentów, dezinformowanie, dezorientowanie, rozpowszechnianie wiadomości o złej kondycji konkurenta, niechybnej upadłości dużych dłużników*. Takie zmagania konkurencyjne, również w sferze *kreacyjno-informacyjnej* będą wymagały nowych (...) *ogni organizacyjnych*. (...) *Chodzi o własny wywiad bankowy i, odpowiednio, własny kontrwywiad bankowy, dbający o to, by ktoś niepowołany nie wywiedziało się o sekretach banku lub, co gorsza, nie skłonił jego pracowników do udziału w przedsięwzięciach podejmowanych na szkodę banku (według prokuratury w 1994 r. bankowcy to 25% oskarżonych o takie czyny w Polsce)*²⁷³.

Powyższe opinie potwierdzają znaczenie informacji w procesach decyzyjnych zarówno w skali państwa, jak i skali poszczególnych instytucji publicznych oraz akcentują występujące, nie tylko w Polsce, problemy z właściwym ujęciem organizacyjnym, które umożliwiłoby efektywne pozyskiwanie, przetwarzanie i przekazywanie istotnych informacji. Problem obecnie wykracza poza działalność służb specjalnych, jednak pośrednio wskazuje na ich rolę w państwie.

Nie przesądzając, czy nastąpi (jak chcą niektórzy autorzy) „prywatyzacja” wywiadu, można prognozować dalsze upowszechnianie metodyki działania służb specjalnych w sferze biznesu. Wynika to z rosnących potrzeb informacyjnych we wszystkich obszarach życia społecznego, a w szczególności dynamiki zmian w sferze gospodarowania. Można również sądzić, że działalności tajnych służb, podpo-

²⁷³ B. Zając, *Własny wywiad i kontrwywiad*, „Rzeczpospolita” z dn. 27.08.1997; szerzej także Z. T. Nowicki, *Bank wobec przemocy*, Mediabank SA, Warszawa 1997.

rządowanych narodowym rządom, będzie towarzyszyła działalność firm sektora prywatnego – często lepiej doinwestowana, analogiczna w formie (a często i treści). Nie jest to zjawisko nowe, ale obecnie stanowi kolejne wyzwanie dla sfery organizacji służb specjalnych. Ich pozycję będzie wyznaczała, w większym niż dotychczas stopniu, zdolność do komunikowania się z otoczeniem lub – jak to określają Alvin i Heidi Tofflerowie – zdolność do uczestnictwa w społecznym systemie wiedzy.

7.5. Nowe wyzwania w zakresie organizacji służb specjalnych

Sytuując problem funkcjonowania służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa, trzeba przypomnieć, że o coraz większej liczbie instytucji można mówić, jako o tych, które wykonują swoje funkcje w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Proces ten widoczny jest także w polskich warunkach. Coraz więcej instytucji podejmuje również z mocy prawa tajne działania. Wyposażanie coraz liczniejszych agend rządowych w ustawowe uprawnienia do podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych można odczytywać jako reakcję państwa na zagrożenia. Ich poziom w obecnych czasach, a także zakres i formy, podlegają dynamicznym zmianom. To właśnie zagrożenia, w ich całej złożoności, określają instytucjonalny wymiar perspektywy służb specjalnych. Powstaje pytanie, jak powinny być one zorganizowane, aby skutecznie rozpoznawać zagrożenia oraz im przeciwdziałać.

W nowych warunkach trzeba ukształtować strategię rozwojową, która pozwoliłaby na zorganizowanie służb z uwzględnieniem kryteriów ich efektywności oraz właściwej roli jako instrumentu bezpieczeństwa państwa. Identyfikowanym obecnie obszarom napięć w realizacji funkcji służb specjalnych, jak: pogodzenie warunku efektywności działań z wymogiem przestrzegania praw obywatelskich w demokracji czy nieuprawnionym wpływie na kreowanie stosunków władzy, będą towarzyszyły nowe, wyznaczane przez procesy globalizacji i współzależności państw. W części obszary napięć dają się zidentyfikować i opisać, o części z nich można mówić w kategoriach prognozowania – tak czy inaczej są to wyzwania w zakresie organizacji służb

specjalnych. Rozpatrzmy po kolei te wyzwania, które wynikają zarówno z potrzeby umacniania systemu demokratycznego, a zatem z sytuowania tajnych służb w państwie demokratycznym, jak też te, wynikające z realizacji funkcji służb – informacyjnej, procesowej i ochronno-kontrolnej.

Funkcjonowanie służb specjalnych w państwie demokratycznym wymaga stałej troski o godzenie **wymogów efektywnego funkcjonowania z koniecznością przestrzegania prawnych norm ochrony praw i swobód obywatelskich**. Prawa te i swobody stanowią fundament demokratycznego ładu i ingerencja w tym obszarze instytucji państwa wywołuje rozliczne konsekwencje – od skutków doraźnych widocznych w upadku społecznego zaufania do organów państwa, do długofalowych efektów, które można określić mianem „wyobcowania” tajnych służb.

W tym również kontekście widoczna jest potrzeba **doskonalenia mechanizmów cywilnego nadzoru i kontroli służb w kierunku utożsamienia interesu służby z interesem państwa**. Wykazanie tego bezwzględnego związku, zarówno w procesach naboru i doskonalenia kadr, jak i w praktyce funkcjonowania służb, wpłynęłoby korzystnie na ich efektywne funkcjonowanie w strukturach państwa, a zatem otworzyłoby kanały komunikacji z otoczeniem na rzecz współdziałania w sferze zapewnienia bezpiecznego bytu państwu i obywatelom. Stworzenie warunków komunikacji z otoczeniem społecznym miałoby na celu nie tylko poprawę wizerunku służb specjalnych, ale również odbudowę społecznego zaufania do tych instytucji.

Zmieniające się warunki społeczne, towarzyszące transformacji systemowej, każą zwrócić uwagę na **problem tworzenia nowej tożsamości służb specjalnych**. Proces tworzenia nowego etosu służby i jej społecznego wizerunku w warunkach polskich nie wydaje się dość zaawansowany. Jest on społecznie odczuwany jako poszukiwanie właściwej relacji służb z otoczeniem społecznym (potrzeba akceptacji wynika z wymogu efektywnego działania), ale również wobec wewnętrznych problemów w samych służbach, które przenikają do wiadomości publicznej. W warunkach utraty społecznego zaufania do państwa i jego instytucji narasta problem tworzenia organizacji, które z założenia nie będą poddane kontroli społecznej w takim stopniu, jak inne instytucje sfery publicznej. Dziedzictwo przeszłości jawi się tu jako nie w pełni przydatne dla kreowania wartości, wokół których tworzy się

organizację. Trudno bowiem budować jej zręby wokół (od strony warsztatowej rzecz ujmując) całkiem pokaźnych sukcesów służb wywiadu i kontrwywiadu okresu PRL. Zróżnicowaną wartość, w relacjach do pożądanej współcześnie roli służb w demokracji, mają także doświadczenia funkcjonowania służb specjalnych w II Rzeczypospolitej.

Opisany problem tożsamości tajnych służb, będący pokłosiem zmian transformacyjnych, potęgują zmiany, które można charakteryzować jako **społeczne skutki globalizacji i rewolucji informacyjnej**. W ostatnich latach zmienia się **nastawienie obywateli do państwa i jego instytucji**. W większym stopniu postawom społecznym wobec państwa towarzyszy indywidualizm. W mniejszym zaś stopniu jest to patriotyzm rozumiany w „tradycyjnym” sensie, jako umiłowanie ojczyzny. Na tym tle pojawiają się problemy kadrowe państwowych służb. W zakresie organizacji i prowadzenia działań tajnych służb potrzeba kadry o najwyższych kwalifikacjach. Obniża się jednak konkurencyjność państwa jako pracodawcy, szczególnie wobec ludzi młodych, wyposażonych w wiedzę, dysponujących dużymi możliwościami i potencjałem rozwojowym. Wykorzystanie tego potencjału w zbiurokratyzowanych strukturach państwowych służb staje się obciążeniem zarówno dla tych, którzy podejmują służbę, jak i organizacji, które „muszą znosić” obecność ludzi nie podatnych na ograniczenia wynikające z obowiązujących rygorów²⁷⁴.

W zakresie **funkcji informacyjnej** służb specjalnych zmiany wydają się najdalej idące. Zachodzące w tym obszarze procesy dają się określić w kategoriach rewolucji informacyjnej, której skutki w relatywnie krótkim czasie pozwolą zweryfikować trafność zabiegów reformatorskich, podejmowanych wobec służb specjalnych. Pojawia się tu wiele problemów szczegółowych, które charakteryzowane jako obszary napięć w realizacji funkcji informacyjnej pozwalają w przybliżeniu przedstawić zakres wyzwań.

²⁷⁴ W licznych publikacjach prasowych z lat 1995–2001 formułowano opinie byłych funkcjonariuszy służb specjalnych, którzy podjęli służbę po 1990 r., dające się charakteryzować jako krytyka stosunków panujących w tych służbach. Przedmiotem tej krytyki jest wskazanie na niektóre cechy służb, jako organizacji zbiurokratyzowanej z właściwymi jej cechami, tj. eliminującej innowacyjność, i kreatywne podejście do wykonywania zadań, z opóźnieniem przyjmującej zdobycze techniki.

Problem konkurencji na rynku informacji, wynikający z „upowszechnienia metodyki działań tajnych służb”. Mimo że zasadność prezentowanego przez wielu autorów rozróżnienia pomiędzy wywiadem gospodarczym w przedsiębiorstwie a wywiadem odnoszonym do działalności organów państwa nie budzi zasadniczych wątpliwości, to równie prawdziwa wydaje się konstatacja, że dochodzi do szerszego niż dotychczas stosowania w praktyce działania organizacji gospodarczych metodyki wywiadu. Konsekwencje 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.

Problem wspierania przez państwo podmiotów gospodarczych. Państwo narodowe, którego rola (w relacji do procesów globalizacji) ulega pewnemu osłabieniu, poddawane jest presji inwestorów. Nie oznacza to upadku państwa jako ośrodka decyzyjnego w sprawach bezpieczeństwa narodowego (przy zauważeniu procesów współzależności zachodzących w tym obszarze – sojusze, koalicja antyterrorystyczna). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na konieczność postzegania aktywności organów państwa przez pryzmat konstytucyjnej zasady działania na podstawie i w granicach prawa. Właśnie normy prawa określają możliwości działania organu państwa – a zatem również i wspierania pozapaństwowych podmiotów w sferze gospodarczej. Nie negując zasadności podejmowania takich działań, można mieć na względzie, z jednej strony – złożoność w zakresie definiowania przez państwo własnych interesów, w relacji choćby do ponadpaństwowych koncernów i korporacji, z drugiej strony zaś – konieczność nadania tym formom charakteru prawnego i objęcia ich odpowiednią kontrolą demokratycznych organów do tego powołanych.

Dynamiczny rozwój społeczeństwa informacyjnego pozwala, w relacji do miejsca służb specjalnych w państwie demokratycznym, postawić **problem wymiany informacji z otoczeniem**. Wydaje się bowiem, że skuteczne wykonywanie funkcji informacyjnej jest obecnie niemożliwe w warunkach ścisłej izolacji i hermetyczności służb specjalnych. Mimo że wymienione cechy tajnych organizacji przez wieki uznawane były tradycyjnie za ich niekwestionowany walor, to obecnie równie niekwestionowanym twierdzeniem jest uznanie, że znacząca

część informacji służb pochodzi ze źródeł jawnych. Objęcie informacji klauzulą tajności nie musi oddawać wagi problemu. Równie istotne jest także uznanie, że ocena zagrożeń musi uwzględniać szeroki kontekst społeczny. 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, a 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 miałyby z założenia charakter elitarny. Lepiej jednak, aby postrzeganie społeczne tej elity nie wynikałoby z prawoadministracyjnego statusu, czy też systemu socjalnych i emerytalnych przywilejów (nie neguję tu potrzeby właściwego statusu materialnego w służbach specjalnych – to też czynnik bezpieczeństwa). 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 społecznie akceptowanych celach. 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 takiego wnioskowania, można się odnieść do tofflerowskiej 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, jak i system politycznego zarządzania²⁷⁵.

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*²⁷⁶. 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 mógłby konfrontować i analizować na najwyższym szczeblu*²⁷⁷. 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 jednym ze współczesnych przesłanek braku bezpieczeństwa.

W zakresie **funkcji procesowej** służb specjalnych należy zwrócić uwagę na problem **koordynacji działań z innymi organami ścigania**. Ma on charakter wieloaspektowy. Można tu wskazać na relację pomiędzy stroną „wykonawczą” w procesie karnym – jaką są służby specjalne – a nadzorującą prowadzone w tymże procesie czynności prokuraturą bądź sądem. Obszarem napięć wewnątrz służb specjalnych może być proces przetwarzania materiałów pozyskiwanych w toku działań operacyjno-rozpoznawczych w dowody dla celów postępowania w procesie karnym. Ważny – choćby z uwagi na występujące w omawianym zakresie unormowania prawne – jest problem koordynacji działań, a w tym szczególnie wymiany informacji pomiędzy służbami w systemie bezpieczeństwa państwa²⁷⁸.

²⁷⁵ Tamże, 239–240.

²⁷⁶ A. Marszałek, *Czy i dlaczego rząd nie chce wiedzieć*, „Rzeczpospolita” z dn. 3.06.1998.

²⁷⁷ Tamże. Jest to opinia J. Nózki, wykonującego wówczas obowiązki zastępcy szefa UOP.

²⁷⁸ Problem ten szerzej omawiam i dokumentuję w rozdziale IV rozprawy *Służby specjalne w systemie....* (cyt. wyd.), w której analizuję zarówno jego aspekt prawny, jak też funkcjonalny – to jest prawne możliwości i zakres oraz tryb przekazywania informacji przez organy państwa podejmujące czynności operacyjno-rozpoznawcze.

W zakresie **funkcji ochronno-kontrolnej** zwraca uwagę problem dostosowania prawnych środków nadzoru nad tą sferą działań do nowych uprawnień służb specjalnych, działających tu jako służby ochrony państwa. Stwierdzone w tym zakresie mankamenty ustawy (zamknięcie drogi obywatela do sądu), były przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego i w konsekwencji nowelizacji ustawy. Warto przy tym zaznaczyć, że sfera chronionych prawnie tajemnic państwa wykazuje tendencję do poszerzania się²⁷⁹, co skutkuje zwiększaniem liczby stanowisk w sektorze publicznym, związanych z wykonywaniem prac z dostępem do informacji niejawnych. Efektywne wprowadzenie mechanizmów sprawdzeniowych w stosunku do osób wykonujących omawiane prace jest zatem zadaniem nad wyraz złożonym i kosztownym. W relacji do coraz bardziej złożonych technicznych i teleinformatycznych aspektów ochrony informacji, wzrastają zatem koszty tej ochrony. Skutkuje to nowymi zadaniami dla służb, rosnącymi wydatkami na „utrzymanie tajemnicy”, wzrostem odczuwanej roli służb specjalnych w strukturach państwa, poddanych ich (quasi administracyjnemu – sankcjonowanemu prawem) oddziaływaniu.

* * *

Na podstawie dotychczasowego wywodu można wskazać szereg istotnych czynników, które będą kształtowały miejsce służb specjalnych w III Rzeczypospolitej.

- Funkcjonowanie tajnych służb w demokracji podporządkowane zostanie nowym wyzwaniom XXI wieku – koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa w jego wymiarze państwowym czy też narodowym, ale również ponadnarodowym – cywilizacyjnym.

- Wzrośnie znaczenie zagrożeń, których źródłem są pogłębiające się dysproporcje pomiędzy ludźmi, grupami społecznymi, narodami, kręgami cywilizacyjnymi – zarówno w aspekcie materialnym (standardu życia), jak i psychospołecznym i kulturowym wynikającym z odmiennego systemu wartości i „obrazu świata”.

- Zjawiska przemocy w jej wszystkich przejawach będą towarzyszyły działaniom człowieka i nadawały kierunek zabiegom na rzecz

²⁷⁹ Jako ilustrację zob. załącznik nr 1 do ustawy o ochronie informacji niejawnych, zawierający wykaz rodzajów informacji stanowiących tajemnicę państwową.

tworzenia bezpiecznego środowiska w jego wymiarze indywidualnym, grupowym, narodowym i ponadnarodowym.

- Zapobieganie zorganizowanym formom przemocy (w szczególności zaś terrorowi) 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.

- System bezpieczeństwa państwa, 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.

- Można również mówić o utrzymywaniu się podstawowego dylematu funkcjonowania tajnych służb w demokracji – jak zapewnić efektywność (wymóg tajności) z potrzebą zapewnienia ochrony obywateli przed możliwymi nadużyciami ze strony organów państwa (dylemat ten będzie miał oczywiście mniejsze znaczenie w sytuacji narastania napięć i konfliktów, co zawsze sprzyja przesunięciu uwagi rządzących z ochrony praw obywatelskich na efektywność działań organów państwa w sferze bezpieczeństwa).

- Wzmocnione zostanie znaczenie funkcji informacyjnej (w tym prewencyjnej) służb specjalnych. Można ten proces postrzegać nie tylko w kategoriach potrzeby odbudowy społecznego zaufania do działalności wywiadu i kontrwywiadu, ale też jako działanie na rzecz wzrostu efektywności służb w relacji do nowych zagrożeń psychospołecznych, cywilizacyjnych i kulturowych.

- Funkcje informacyjne służb specjalnych będą realizowane w warunkach „konkurencji” na rynku informacji, stworzonym zarówno przez państwowe, jak i pozapaństwowe podmioty, które będą zajmowały się pozyskiwaniem i przetwarzaniem informacji.

- Wzrośnie rola cywilnej kontroli służb specjalnych, w tym również społecznych oddziaływań, zwłaszcza stymulatorów opinii publicznej, kontroli wyspecjalizowanych organów, ale także bezpośredniego nadzoru administracji rządowej. Celem zmian organizacyjnych będzie dostosowanie wywiadu i kontrwywiadu do działania w warunkach demokracji konstytucyjnej.

- Można prognozować ewoluowanie formuły organizacyjnej służb specjalnych, które będą w większym niż dotychczas stopniu przyjmowały postać funkcjonalną w miejsce struktur liniowych. Celem tych zmian będzie poprawa efektywności działania poprzez odejście od sztywnych biurokratycznych reguł gry.

Wymienione przesłanki tworzą warunki do wzrostu znaczenia służb specjalnych oraz poprawy ich efektywności w systemie bezpieczeństwa państwa. Jednak wystąpienie korzystnych tendencji, przełamujących dotychczasowe niedomagania strukturalne i organizacyjne, wymaga wzmocnienia cywilnego nadzoru nad służbami specjalnymi oraz decyzji politycznych, stymulujących rozwój organizacyjny w kierunku nadania tajnym służbom charakteru organizacji kreatywnej, aktywnie pozyskującej informacje, uczestniczącej w społecznym systemie wiedzy, cieszącej się autorytetem nie ze względu na administracyjne i quasi-administracyjne uprawnienia i możliwości wpływu na otoczenie, lecz z uwagi na potencjał intelektualny i możliwości jego użycia dla dobra ogólnego – zapewnienia bezpieczeństwa.

ZAKOŃCZENIE

Proces sytuowania służb specjalnych RP w strukturach demokratycznego państwa trwa. Pojawiają się również coraz bardziej kompleksowe – ujmujące całokształt zagadnienia – propozycje reformowania tej sfery działania organów państwa. Jest to proces generowany w największym stopniu przez zmiany na scenie politycznej. Przydatna dla oceny zagadnienia wydaje się tu jednak konstatacja, że koncepcje reform obejmują zmianę zarówno struktur tajnych służb, jak i filozofii ich działania. W konsekwencji zatem następuje stopniowa profesjonalizacja sfery nadzoru nad działalnością tajnych służb. W środowisku politycznym zwiększa się liczba osób zaznajomionych ze specyfiką działań organów państwa, wykonujących działania operacyjno-rozpoznawcze. Problematyka funkcjonowania służb specjalnych jest również coraz częściej przedmiotem analiz i badań naukowych. Znacząca liczba przekazów publicystycznych i opinii, upowszechnianych w mediach publicznych, kreuje obraz tajnych służb w społeczeństwie.

Te fakty pozwalają wnioskować o znaczącej społecznej roli służb specjalnych w państwie demokratycznym. Warto przy tym pamiętać, że służby są instrumentem bezpieczeństwa państwa. Efektywne wykonywanie przez nie funkcji informacyjnej – rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom – wyznacza sens ich utrzymywania w państwie. W konsekwencji zatem to nie „właściwy” wizerunek w społeczeństwie, ale odpowiednio wczesne rozpoznanie niebezpieczeństw dla kraju i jego obywateli stanowi ostateczny miernik skuteczności działania tajnych służb.

Należy przy tym zauważyć, że o efektywności tajnych działań mogą dowodnie sądzić tylko ci, którzy mają dostęp do wiedzy o tych działaniach oraz zdolność postrzegania relacji pomiędzy skutkami (efektami) a kosztami poszczególnych przedsięwzięć. Dla szerokiej „publiczności” doniesienia o działalności tajnych służb są zjawiskiem medialnie atrakcyjnym, choć często pozbawionym waloru rzetelności. W tych warunkach postulat profesjonalizacji sfery nadzoru nad działalnością służb specjalnych oraz kontroli tejże działalności przez właściwe organy państwa nabiera właściwego wymiaru. Sfery aktywności

państwa, nie poddane publicznej ocenie i oglądowi, muszą w imię uprawnionych interesów obywateli, zostać poddane specjalistycznemu nadzorowi i kontroli właściwych organów, konstytuowanemu na podstawie norm prawa. Im lepiej wykonywane będą funkcje nadzorcze i kontrolne wobec służb specjalnych, tym mniej prawdopodobne, że w działalności tych służb będzie dochodziło do wynaturzeń i zjawisk uderzających w powagę państwa i jego bezpieczeństwo.

Problem funkcjonowania tajnych służb w demokratycznym społeczeństwie jest zatem nadal istotny, tak w kontekście zagrożeń, jakie niosą nadużycia uprawnień tych służb, jak i w relacji do współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Wiedza o zagrożeniach jest również najważniejszym probierzem sprawności działania służb specjalnych. Jednak w tej mierze na znaczeniu zyskuje aspekt społeczny. Wiąże się on z oceną przydatności tajnych służb, która następuje obecnie częściej, niż w ostatnich latach, w warunkach uświadomionego czy też odczuwanego zagrożenia. Doświadczenia amerykańskie po 11 września 2001 r. wykazały, że zdolność łagodzenia skutków aktu terrorystycznego, jak dotąd, zdaje się przewyższać zdolność współczesnego państwa do zapobiegania tego rodzaju zjawiskom.

Praktyka wskazuje, że akty terroru są obecnym od wielu lat, stałym fragmentem rzeczywistości społecznej, choć dopiero wspomniane wyżej wydarzenia, ze względu na ich skalę i skutki, wstrząsnęły światem Zachodu. Wywołały również określone reperkusje w działalności instytucji bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze narodowym, jak i zbiorowego bezpieczeństwa (ponadnarodowym). Tego rodzaju podejście pozwala sytuować funkcję informacyjną służb specjalnych, jako tę, która nadaje sens wszelkim ich działaniom, jak również zabiegom reformatorskim, podejmowanym przez decydentów politycznych wobec służb.

Powyższa konstatacja nakazuje widzieć pożądaną kształą służb specjalnych poprzez pryzmat ich informacyjnej funkcji w państwie w całej złożoności problemu – z uwzględnieniem różnorodności organizacyjnej, niezbędnej do efektywnego funkcjonowania w świecie wiedzy i możliwości pozyskiwania informacji z różnych środowisk.

Współcześnie funkcję informacyjną tajnych służb określa również zdolność do absorbowania kapitału ludzkiego – pozyskiwania do współdziałania na rzecz bezpieczeństwa ludzi o najwyższych kwalifikacjach – będącego głównym zasobem każdej rozwojowej organizacji. W tym

kontekście ważne jest też dostosowanie struktur organizacyjnych do zadań, które mają realizować. Jako pożądane zakładać zatem należy odchodzenie od dominujących w systemie bezpieczeństwa państwa biurokratycznych struktur, wydolnych głównie w zakresie ochrony własnych zasobów informacyjnych i ludzi. Problem współczesnego państwa w zakresie organizacji własnych służb tajnych zdaje się polegać na tym, że często koszty ochrony informacji, przewyższają ich wartość z punktu widzenia bezpieczeństwa. W debacie publicznej ostatnich lat wskazać można aż nadto przykładów ochrony mitów o przydatności służb – często negatywnie weryfikowanych przez zdarzenia, którym nie udało się zapobiec bądź wykorzystać w interesie publicznym.

Trudno przy tym zakładać, by służba, ukierunkowana na zapewnienie własnej hermetyczności i ochronę własnych zasobów informacyjnych, mogła być aktywnym uczestnikiem społecznego systemu wiedzy. Wydaje się zatem, że efektywne wykonywanie zróżnicowanych ról w systemie bezpieczeństwa oraz różnych funkcji przez służby specjalne, wymaga stopniowego różnicowania form organizacyjnych, dostosowanych odpowiednio do zadań w sferze bezpieczeństwa. Daje się tu określić obszar wyzwań w zakresie organizacji współczesnych służb tajnych w demokracji, które realizują zróżnicowane funkcje w warunkach dominacji jednorodnych, liniowych struktur organizacyjnych o wysokim stopniu centralizacji i biurokratyzacji. Te zaś, wydolne w zakresie realizacji zadań administracyjnych (ochronno-kontrolnych i po części procesowych), zdają się niezbyt efektywne w działaniach informacyjnych.

Dla oceny funkcjonowania służb specjalnych ważny jest również aspekt polityczny. Jeśli bowiem polityka bezpieczeństwa jest przez obywateli odbierana jako nieskuteczna (nie zapewniająca bezpieczeństwa), jeśli następują wydarzenia kompromitujące establishment (np. o charakterze korupcyjnym) pojawiają się pytania, dlaczego rząd o nich nie wiedział (często również wyphywające z kręgów rządowych). Sformułowania tego rodzaju, jeśli oddają rzeczywisty stan rzeczy, mogą stanowić przesłankę do wnioskowania o słabości państwowego systemu informacyjno-analitycznego – a zatem o słabości tajnych służb w wypełnianiu ich informacyjnej roli (tę rządzący często usiłują zastąpić propagandą, co współcześnie można rozpatrywać również w kategoriach kreowania własnego wizerunku). Słabość reakcji w obliczu zagrożenia bądź niemożność zapobiegania negatyw-

nym zjawiskom pozostają jednak stałym probierzem sprawności kierownictwa państwa.

Zmiany, jakim poddawane jest współczesne państwo, wywołują problem organizacji, która byłaby odpowiednia do zapewniania bezpieczeństwa tak obywatelom, jak i strukturom kierownictwa państwa. Widać przy tym, że obecnie coraz większe znaczenie przypisuje się roli wiedzy (informacji) zarówno w działaniach rządu, jak i wytwarzanej przez rząd, jako jego produkt – wskazujący na kierunek zmian w polityce państwa. W tym zakresie jest ona przedmiotem społecznego oglądu – co dotyczy również tego jej segmentu, który odpowiada za działalność służb specjalnych.

Wzrastająca rola wiedzy i człowieka, jako nosiciela tejże, obok niekwestionowanych walorów wynikających z informatyzacji życia, postępu naukowo-technicznego, pozwala ujmować w innej perspektywie działalność służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Powodzenie zabiegów organów państwa na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom, w większym niż dotąd stopniu zdaje się wynikać z dysponowania odpowiednimi zasobami kadrowymi, zdolnymi do rozwiązywania problemów bezpieczeństwa w warunkach koniecznego współdziałania z różnymi podmiotami w systemie bezpieczeństwa w jego krajowym i ponadnarodowym wymiarze. Ta przesłanka winna nadawać sens wszelkim działaniom organizacyjnym w sferze bezpieczeństwa państwa.

ANEKS

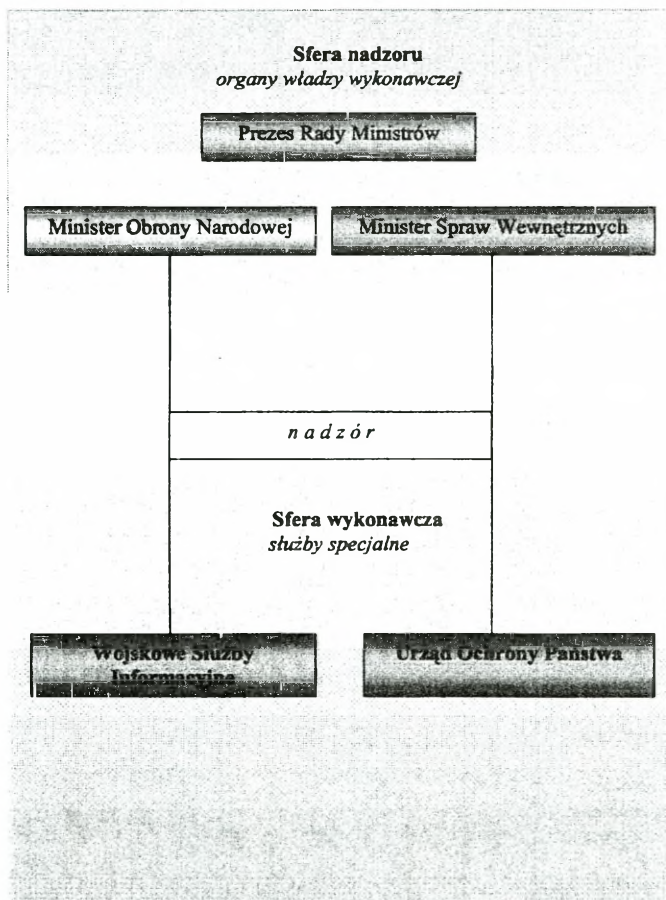
FUNKCJE I MIEJSCE SŁUŻB SPECJALNYCH W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Tabela 1

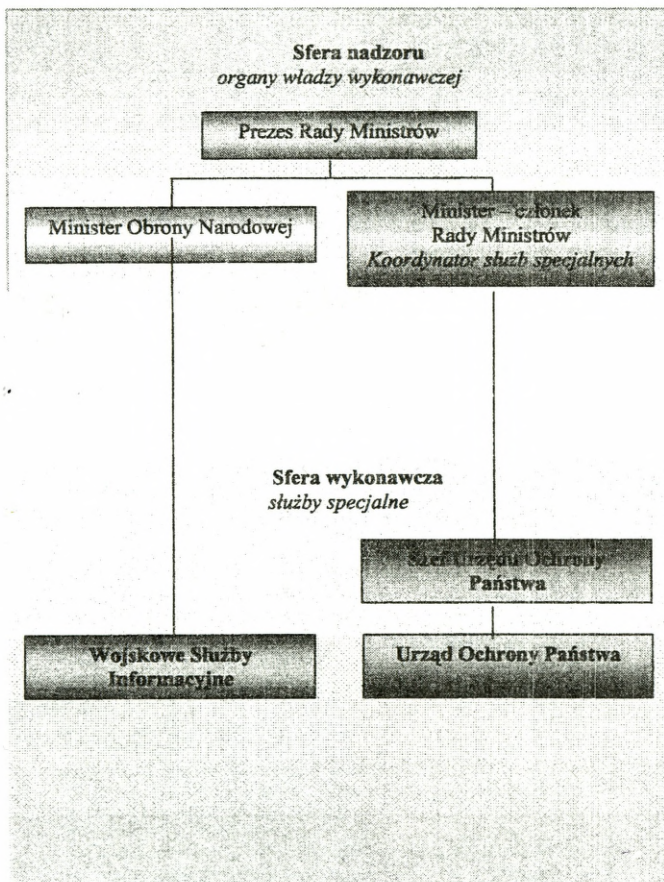
Zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych
na podstawie ustaw przez organy w systemie bezpieczeństwa państwa

Służba / Treść czynności	ABW	AW	WSI	Policja	Straż Grani- czna	BOR	Inspekcja Celna	Kontrola skarbową
Korzystanie z pomocy osób nie będących funkcjonariuszami (pracownikami)	+	+	+	+	+	+	+	+
Kontrola korespondencji	+	+	+	+	+			
Stosowanie środków technicznych	+	+	+	+	+			+
Niejawne nabycie lub przejęcie przedmiotów pochodzących z przestępstwa	+			+	+			
Niejawne nadzorowanie przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa	+			+	+		+	
Niejawne zbieranie danych osobowych	+	+	+	+	+	+		
Dokumenty legalizacyjne	+	+	+	+	+			

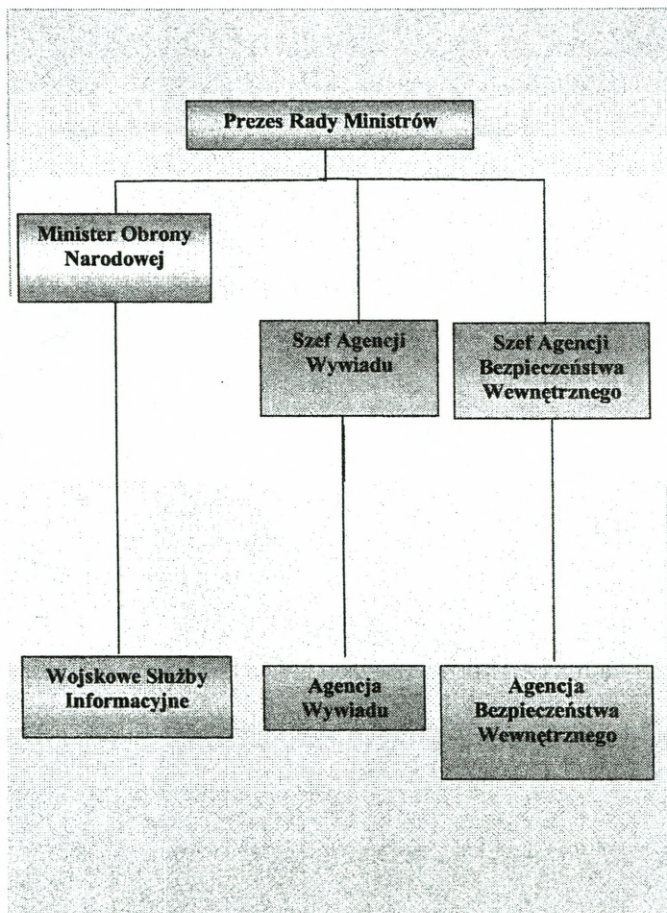
Wykres 1
Służby specjalne RP w latach 1990–1996



Wykres 2
Służby specjalne RP w latach 1996–2002

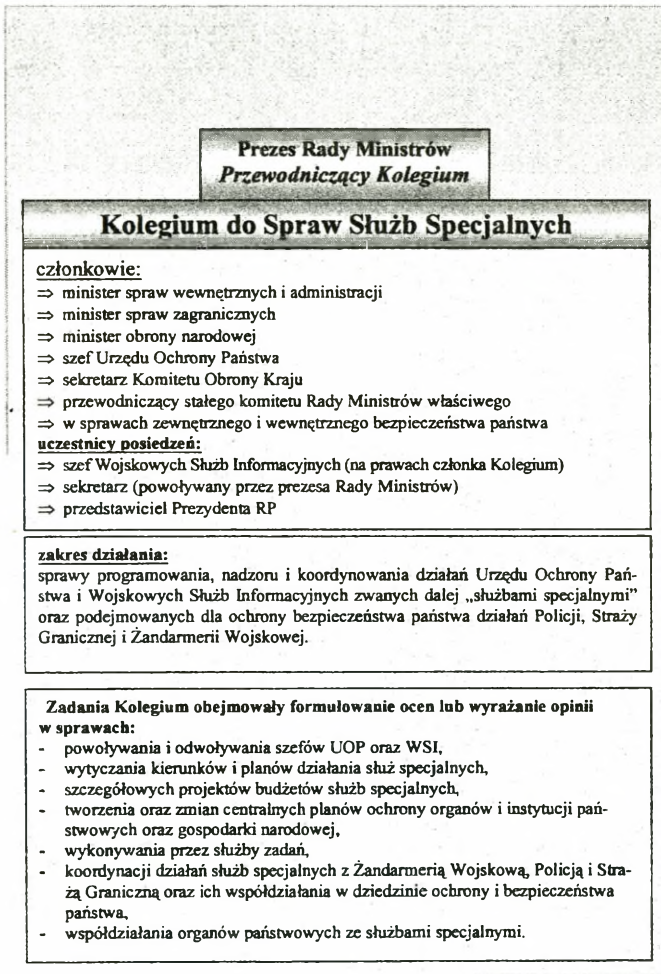


Wykres 3
Reforma służb specjalnych RP w 2002 r.



Wykres 4

Kolegium do spraw Służb Specjalnych w latach 1996–1999



Źródło: oprac. własne na podst. ustawy o UOP, DzU 99.51.526, art. 4.

Wykres 5
Komitet Ochrony Informacji Niejawnych w latach 1999–2002

Prezes Rady Ministrów
Przewodniczący Komitetu

Komitet Ochrony Informacji Niejawnych

członkowie:

- ⇒ minister spraw Wewnętrznych i administracji (I z-ca przewodniczącego)
- ⇒ minister obrony narodowej (II z-ca przewodniczącego)
- ⇒ minister spraw zagranicznych
- ⇒ minister gospodarki
- ⇒ minister finansów
- ⇒ minister sprawiedliwości
- ⇒ szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
- ⇒ sekretarz Rady Bezpieczeństwa Narodowego (szef BBN)
- ⇒ szef Urzędu Ochrony Państwa
- ⇒ szef Wojskowych Służb Informacyjnych,
- ⇒ osoby powołane przez prezesa RM w trybie art. 8 ustawy

uczestnicy posiedzeń:

- ⇒ sekretarz (powoływany przez Prezesa Rady Ministrów)
- ⇒ przedstawiciel Prezydenta RP
- ⇒ prezes Najwyższej Izby Kontroli
- ⇒ prezes Narodowego Banku Polskiego

zakres działania:

sprawy ochrony informacji niejawnych

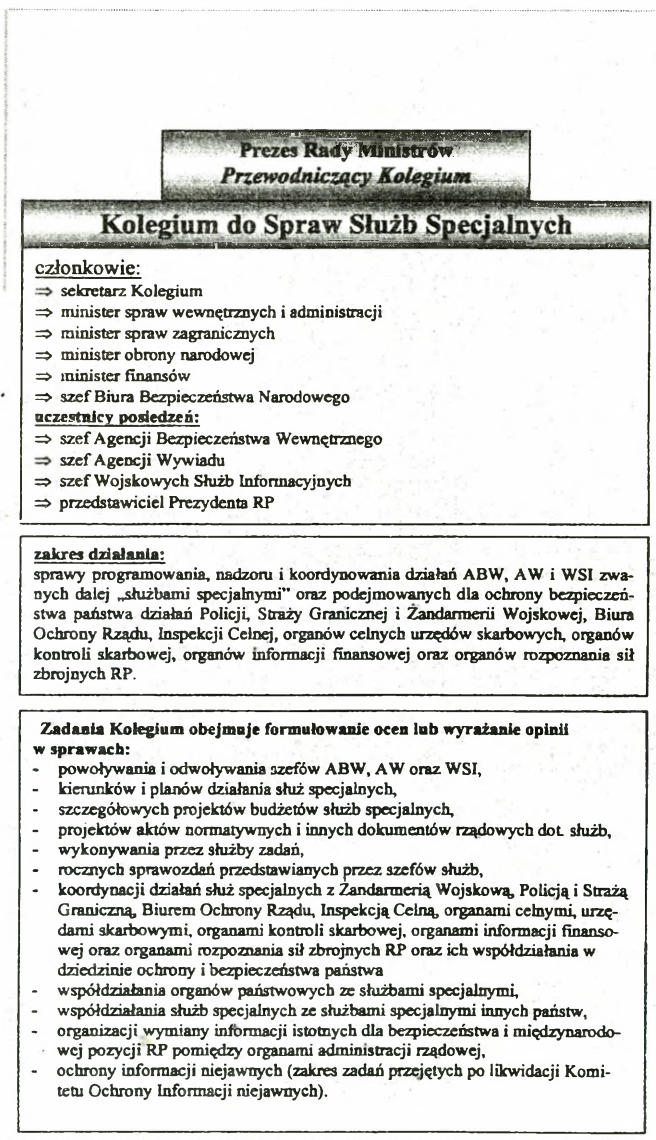
Zadania Komitetu obejmowały:

- ustalanie projektów założeń ochrony informacji niejawnych w odniesieniu do głównych zagrożeń w tym zakresie,
- opiniowanie kierunków i planów postępowania w sytuacji szczególnego zagrożenia o zasięgu ogólnokrajowym, powstałej wskutek ujawnienia informacji niejawnych,
- analizę i ocenę oddziaływania na stan ochrony informacji niejawnych, sytuacji szczególnego zagrożenia,
- opracowywanie projektów dokumentów rządowych mających na celu zapewnienie spójności prawa polskiego w zakresie ochrony informacji niejawnych z zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych,
- opiniowanie projektów aktów normatywnych, projektów programów, analiz, sprawozdań itp. dotyczących ochrony informacji niejawnych.

Źródło: oprac. własne na podst. ustawy o ochronie inf. niejawnych DzU 99.11.95 art. 5-9

Wykres 6

Kolegium do spraw Służb Specjalnych po reformie 2002 roku



Źródło: oprac. własne na podst. ustawy o ABW i AW

Wykres 7

Organy i instytucje w systemie bezpieczeństwa państwa

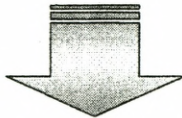
Podejmowanie działań operacyjno-rozpoznawczych	Podejmowanie działań w związku z ustawą o ochronie informacji niejawnych jako służby ochrony państwa	Podejmowanie działań dochodzeniowo-sledczych	Służby specjalne
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego			
Wojskowe Służby Informacyjne			
	Podejmowanie działań w związku z ustawą o ochronie informacji niejawnych w zakresie postępowania sprawdzającego na potrzeby wewnętrzne		
Agencja Wywiadu			
Polcja			Służby działające w systemie bezpieczeństwa państwa
Straż Graniczna			
Biuro Ochrony Rządu			
Inspekcja Celna			
Kontrola skarbowa			
Służba Więzienna			

Wykres 8

Funkcja informacyjna służb specjalnych

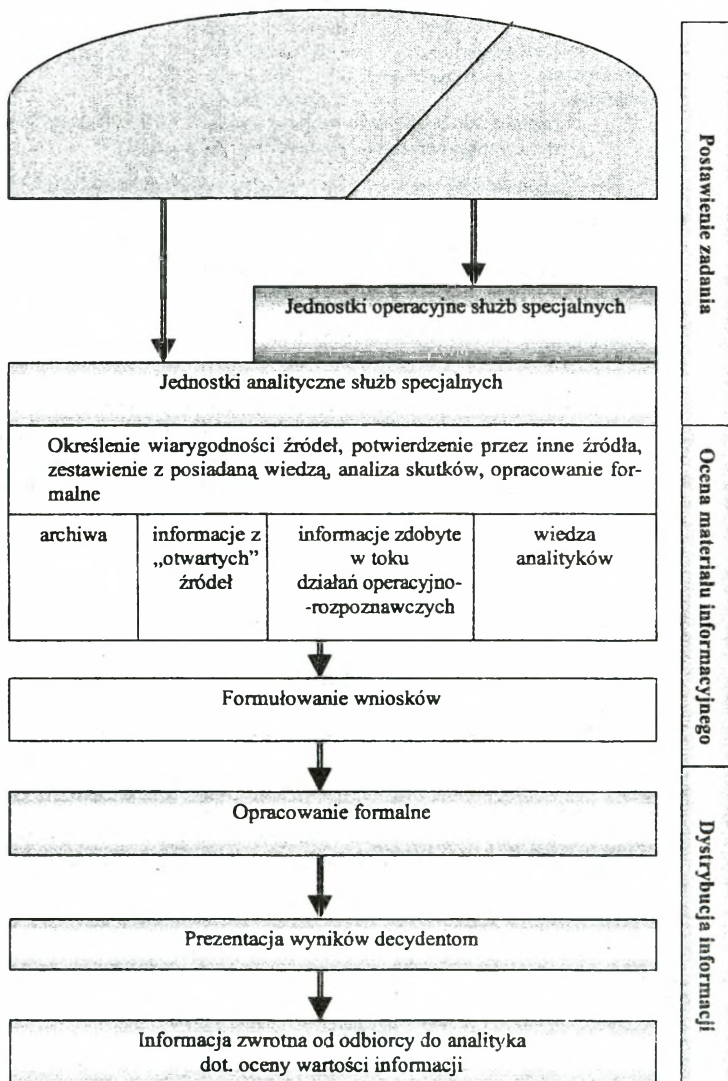
Ustawowe zadania związane z realizacją funkcji informacyjnej

- rozpoznawanie,
 - zapobieganie,
 - zwalczanie
- zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony porządku konstytucyjnego państwa (obronności państwa) – **ABW**
-
- 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**



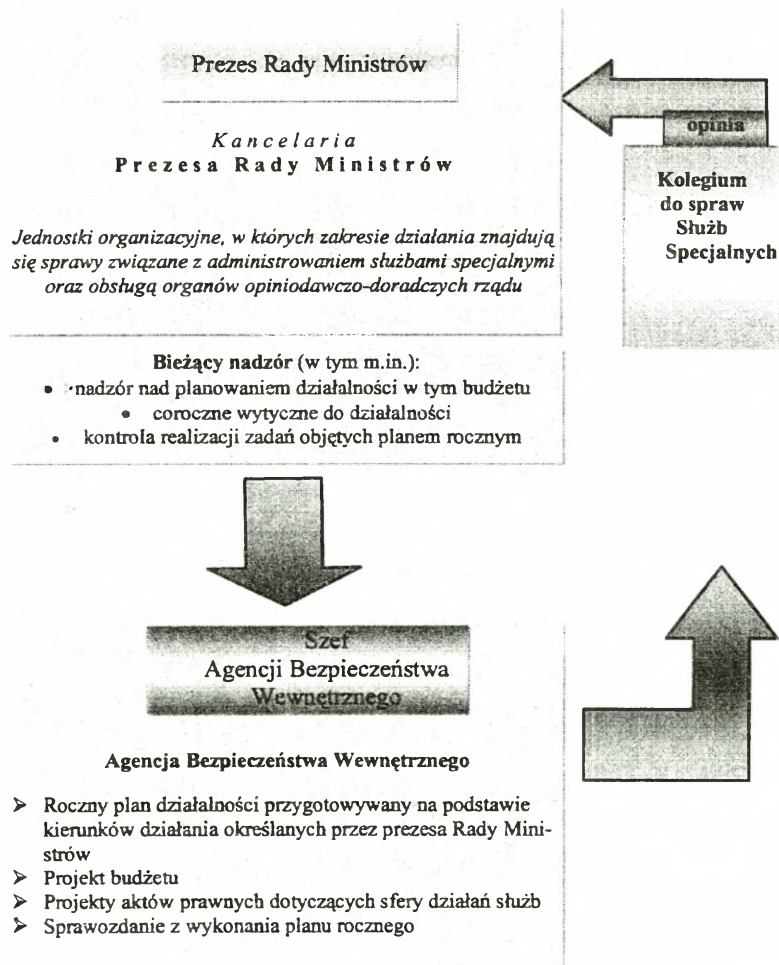
Przekazywanie organom władzy państwowej informacji i analiz dotyczących zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa

Wykres 9
Cykl analityczny



Wykres 10

**Ramowy układ formułowania zadań wobec służb specjalnych
– na przykładzie ABW**



Wykres 11
Funkcja procesowa służb specjalnych

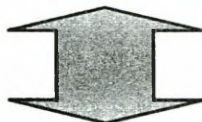
Ustawowe zadania związane z realizacją funkcji procesowej:

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

Podejmowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych dla zdobycia dowodów przestępstwa

Prowadzenie czynności w ramach postępowania przygotowawczego zleconego przez prokuraturę lub sąd

Przygotowanie materiałów procesowych
(dowodów w rozumieniu kpk)

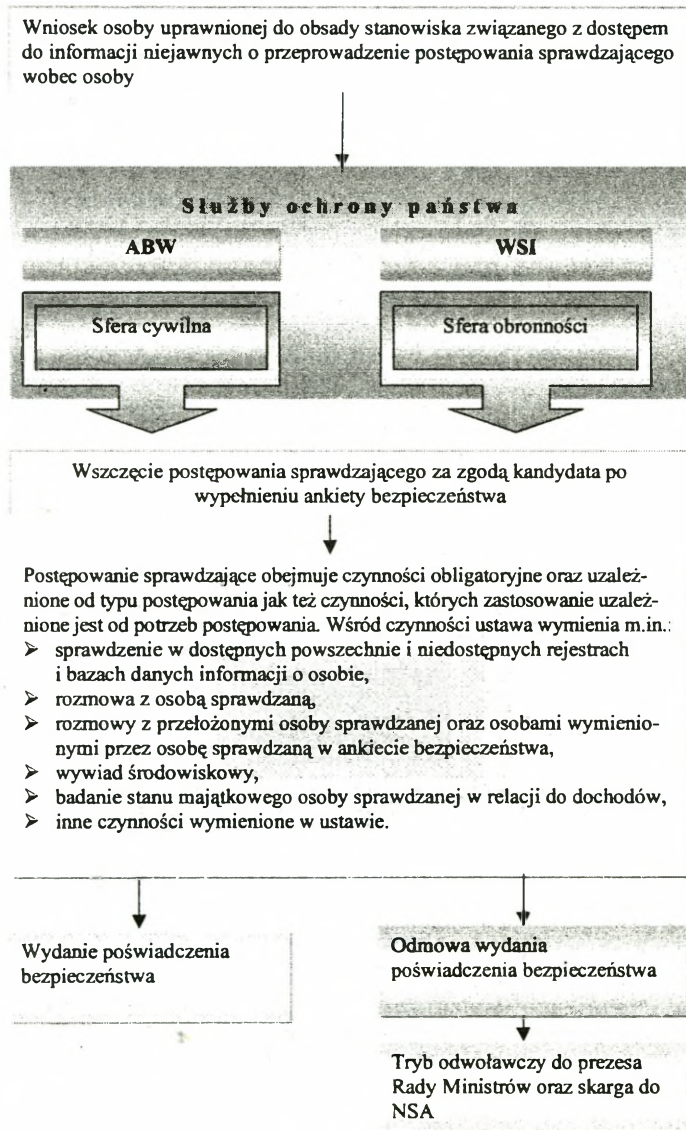


Przekazanie materiałów do Prokuratury

Procedury przewidziane w KPK

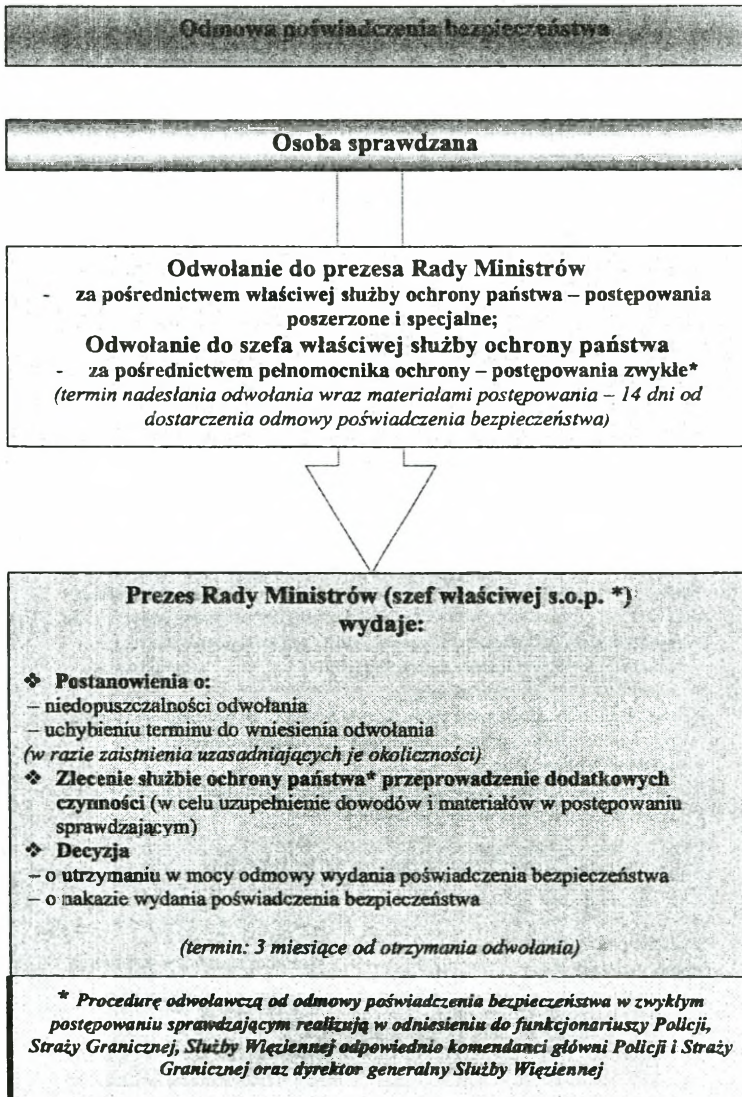
Wykres 12

Funkcja ochronno-kontrolna służb specjalnych – na przykładzie postępowania sprawdzającego w sferze bezpieczeństwa osobowego



Wykres 13

Tryb odwoławczy od odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa



Wykres 14

Tryb skargowy do NSA w przedmiocie odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa

Odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa:

- przez służbę ochrony państwa utrzymana w mocy na podstawie decyzji prezesa Rady Ministrów
 - przez pełnomocnika ochrony utrzymana w mocy w wyniku rozpatrzenia odwołania przez szefa właściwej służby ochrony państwa*
- Postanowienie prezesa Rady Ministrów (szefa właściwej s.o.p. *):
- o niedopuszczalności odwołania
 - o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania

Osoba sprawdzana,
której odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa, może złożyć skargę do
NSA w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia lub decyzji

Naczelny Sąd Administracyjny

- rozpatruje skargę na posiedzeniu niejawnym
- wydaje wyrok, w którym może:
 - uwzględnić skargę (zgodnie z art. 22 ust.1 ustawy o NSA)
 - oddalić skargę w razie jej nieuwzględnienia
 - odrzucić skargę w razie upływu terminu do jej wniesienia, stwierdzenia niedopuszczalności, lub gdy nie uwzględniono w wyznaczonym terminie braków skargi
- odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza tylko właściwej służbie ochrony państwa*
- odpis wyroku (bez uzasadnienia) doręcza skarżącemu oraz osobie upoważnionej do obsady stanowiska.

Orzeczenia NSA są prawomocne

Rewizja nadzwyczajna na warunkach art. 57 ustawy o NSA przysługuje: ministrowi sprawiedliwości, prokuratorowi generalnemu, pierwszemu przesowi Sądu Najwyższego oraz RPO

** W postępowaniu skargowym na odmowę wydania poświadczenia bezpieczeństwa przepisy dotyczące służby ochrony państwa stosuje się do Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej a szefa ABW lub WSI odpowiednio do komendantów głównych Policji i Straży Granicznej oraz dyrektora generalnego Służby Więziennej*

Wykres 15

Uwarunkowania cywilnej kontroli służb specjalnych

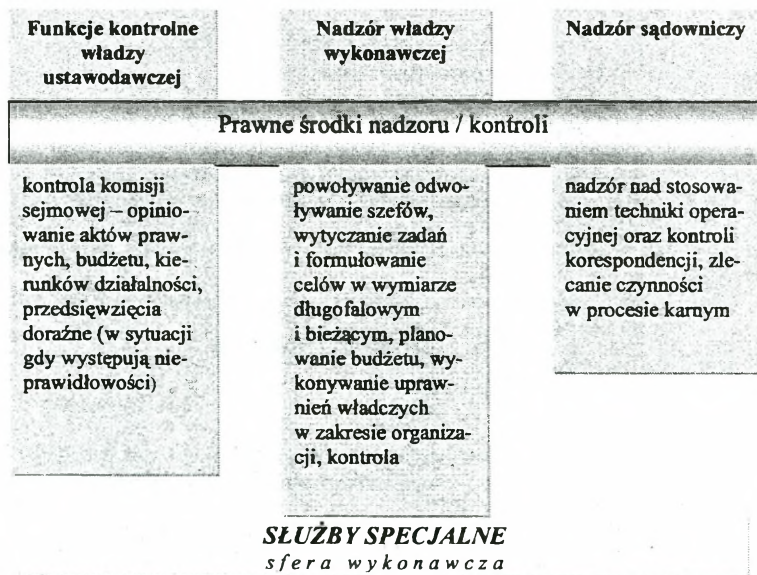
Uwarunkowania społeczne – prawo do informacji o działaniach organów władzy publicznej (z wyłączeniem treści oraz informacji ustawowo chronionych – co nie jest tajne jest jawne), kontrolna rola mediów publicznych.

Uwarunkowania konstytucyjne – zasada praworządności, poszanowanie praw i wolności obywatelskich.

Standardy w zakresie cywilnej kontroli służb w demokracji konstytucyjnej – podporządkowanie organom władzy wykonawczej, zasada prymatu kontroli politycznej (cywilnej i demokratycznej) nad „interesem służby”, uprawnienia władzy sądowniczej i ustawodawczej w zakresie kontroli służb

Tradycje i doświadczenia narodowe – historyczna rola służb w kształtowaniu państwowości, doświadczenia w zakresie tworzenia struktur konspiracyjnych, sukcesy i porażki służb.

Uwarunkowania polityczne – pozycja państwa w sojuszach i porozumieniach, miejsce służb w strategii bezpieczeństwa, lustracja, udostępnianie materiałów archiwalnych służb PRL.



WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH RANGI USTAWOWEJ OKREŚLAJĄCYCH ZADANIA SŁUŻB SPECJALNYCH ORAZ INNYCH SŁUŻB PODEJMUJĄCYCH DZIAŁANIA OPERACYJNO-ROZPOZNAWCZE

Uprawnienia do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych określają:

- Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, DzU 02.74.676,
- Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 67.44.220 z późn. zm.,
- Ustawa o Policji, DzU 90.30.179 z późn. zm.,
- Ustawa o Straży Granicznej, DzU 90.78.462 z późn. zm.,
- Ustawa o kontroli skarbowej, DzU 91.100.422 z późn. zm.,
- Ustawa o Inspekcji Celnej, DzU 97.71.449 z późn. zm.,
- Ustawa o Biurze Ochrony Rządu, DzU 01.27.298.

Zadania służb specjalnych – jako służb ochrony państwa – określa

- Ustawa o ochronie informacji niejawnych, DzU 99.106.492 z późn. zm.

WSKAZÓWKI BIBLIOGRAFICZNE

(w zestawieniu zawarto odnośniki do publikacji zwartych umieszczonych w bibliografii oraz wybranych artykułów, cytowanych w tekście)

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie jest próbą „panoramicznego” ujęcia problematyki funkcjonowania polskich służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa w warunkach transformacji systemowej. W dużej mierze konstrukcja opracowania opiera się na wynikach badań i ustaleniach zawartych w rozprawie S. Zalewskiego [106]. Wykorzystano również bardzo bogaty dorobek różnych autorów w zakresie systematyzowania wiedzy o służbach specjalnych różnych państw. W literaturze przedmiotu mówi się często o niejawnej sferze działań organów państwa poprzez pryzmat aktywności ludzi, uwikłanych w działalność wywiadu i kontrwywiadu. Najczęściej problematykę tę bada się w ujęciu historycznym (tajne archiwa wielu państw udostępniane są badaczom często po upływie kilkudziesięciu lat). Tego rodzaju podejście badawcze występuje w pracach K. Grünberga [40], Ch. Adrewa [3] (oraz wraz z O. Gordijewskim [2]), R. Fali-gota i R. Kauffer’a [29], J. Piekalkiewicza [76]. Funkcjonowanie służb specjalnych w państwach przechodzących transformację systemową sprzyjało ujawnieniu części wiedzy, o tej specyficznej formie aktywności organów państwa. Na gruncie polskim w latach 90. pojawiło się wiele publikacji w omawianym zakresie. Wskazać tu można opracowania A. Grajewskiego [37, 38], K. Kaszyńskiego i J. Podgórskiego [50], W. Beresia i J. Skoczylasa [10], M. Grodzkiego [39] i innych. Interesujące są również publikacje dostępne na rynku rosyjskim, dotyczące funkcjonowania tamtejszych służb [14, 12].

Wykorzystując dorobek badawczy teorii organizacji, można znacząco wzbogacić sposób ujmowania specyfiki służb specjalnych jako organizacji o wyraźnie wyodrębnionych cechach. Przydatą dla zrozumienia złożoności zagadnień organizacji jest lektura książki G. Morgana [70]. Problemy wywiadu gospodarczego zawierają liczne artykuły zamieszczone w opracowaniach p. red. R. Borowieckiego [16, 17]. Widoczne tam elementy analizy systemowej i organizacyjnej można odnieść do zagadnień funkcjonowania służb specjalnych, jako organizacji funkcjonujących w świecie informacji. W tym zakresie wymienione opracowania, nie odnoszące się bezpośrednio do problematyki tajnych służb, istotnie pozwalają zrozumieć uniwersalne prawidła rządzące działalnością informacyjną i analityczną oraz zarządzaniem w tych sferach.

Badając funkcjonowanie tajnych służb w strukturach państwa, warto zwrócić uwagę na aspekty prawne, co eksponuje Z. Galicki [34] oraz S. Hoc [42].

Rozdział I

Pojęcia „wywiad” i „kontrwywiad” dają się charakteryzować na podstawie elementów, określających specyfikę tej działalności, widocznych w podejściach różnych autorów, zarówno w USA, jak i Europie – nie są one jednak używane powszechnie w języku prawniczym państw, natomiast występują w publicznym obiegu informacji. Na gruncie amerykańskim wymienione terminy definiuje L. K. Johnson [48, 49] – prace te nie zostały przetłumaczone na język polski. Podejmując próbę zdefiniowania pojęć, związanych z tradycyjnym ujęciem służb specjalnych, warto zapoznać się z opracowaniem Z. Galickiego [34], czy przedmiotowymi definicjami opracowanymi w powszechnie dostępnych wydawnictwach encyklopedycznych, jak: *Słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka, Warszawa 1989, czy *Encyklopedia szpiegostwa*, SPAR, Warszawa 1995. W polskim ustawodawstwie po raz pierwszy definicję służb specjalnych w aktach prawnych wprowadzono w 1995 r. w Regulaminie Sejmu RP z 30.07.1992 r., w którym powołując Sejmową Komisję ds. Służb Specjalnych, wskazano, że pod pojęciem tym należy rozumieć Urząd Ochrony Państwa oraz Wojskowe Służby Informacyjne (MP 95.23.271). W taki również sposób (podmiotowy) zdefiniowano zakres pojęcia „służby specjalne” w ustawie o UOP (DzU 90.30.180 z późn. zm).

Początki tradycji tajnych służb i ich relacji z państwem może być dokonywane poprzez analizę i badania przekazów historycznych. Jako że działalność tajnych służb wiąże się nierozdzielnie z aktywnością człowieka w państwie, można jej przejawów poszukiwać w różnych kręgach cywilizacyjnych i kulturowych – słowem, wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z państwem. Za klasyka, w obszarze cywilizacji chińskiej, można uznać wodza i stratega Sun Tzu [91], który definiuje zarówno liczne pojęcia związane z niejawną sferą aktywności państwa (wodza), jak i rodzaje szpiegów i ich zadania, ale także umiejętnie określa cele i zadania szpiegostwa. Interesujące poznawczo jest również ukazanie systemu działania służb specjalnych na przykładzie Kalifatu Abbasydzkiego, który dobrze charakteryzuje P. K. Hitti [41]. Wielu ilustracji historycznych dostarcza lektura ksiąg Starego Testamentu – Mądrości Syracha, Księgi Jozuego, Księgi Liczb [87]. Przekrojowo problem rozwoju i funkcjonowania tajnych służb w wielu państwach na przestrzeni całej historii ujmują J. Piekalkiewicz [76]. W mniejszym – bo ograniczonym w czasie – stopniu R. Falligot i R. Kaufffer [29], którzy koncentrują swoją uwagę na rozwoju służb specjalnych w epoce przemysłowej.

Współczesne rozumienie pojęcia służby specjalne wyprowadza się z opracowań, poświęconych funkcjonowaniu w warunkach demokracji służb, ustawowo upoważnionych do podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych. Na podstawie tak zakreślonego kryterium, zdają się definiować omawiane pojęcie organizacje pozarządowe. 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. Problem ujmuje w szerokim zakresie wydawnictwo rządowe – „Służby specjalne RP. Prawne aspekty cywilnego nadzoru”, wydane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1997.

Rozdział II

Rolę służb specjalnych w dokumentach programowych polityki bezpieczeństwa można ujmować, wskazując na istotę tej polityki oraz charakter dokumentów ją tworzących. W szczególności wyrazem polityki są założenia strategii państwa w obszarze bezpieczeństwa. Politykę bezpieczeństwa w jej aspektach obiektywnym (odnoszonym do zagrożeń i wyzwań) oraz subiektywnym (percepcji tychże zagrożeń i wyzwań) charakteryzuje R. Zięba [107]. Przydatne są tu również uwagi J. Stańczyka [86] oraz L. Łukaszuka [65]. Definicję strategii, charakteryzującą nawiązując do dorobku autorów związanych z Akademią Obrony Narodowej – B. Balcerowicza [5, 6, 7], W. Łepkowskiego [63, 64]. Odnosząc się do pojęcia państwa, warto wskazać, że w nauce o stosunkach międzynarodowych dominują dwa zasadnicze podejścia badawcze – realistyczne (neorealistyczne), które sytuuje państwo jako podmiot stosunków międzynarodowych oraz neoliberalne, które obok państwa wskazuje na instytucje pozapaństwowe i ich podmiotową rolę w tych stosunkach. Różnic jest więcej a interesujące ich zestawienie prezentuje J. Czaputowicz [20]. Szersze omówienie współczesnych problemów bezpieczeństwa w aspekcie uwarunkowań międzynarodowych oraz w wielu państwach zawiera opracowanie zbiorowe pod redakcją D. B. Bobrowa (i innych) [15].

Wskazując na dokumenty rządowe, określające zadania dla państwowych organów w tym służb specjalnych, warto zacząć analizę od Układu Europejskiego, ustanawiającego Stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi z drugiej strony, który został podpisany 16 grudnia 1991 r. a wszedł w życie 1 lutego 1994 r. Warto także wskazać na Narodową Strategię Integracji z roku 1997 [72] oraz Deklarację Rządu RP z 2.03.1998 r.. Procesy integracyjne nie zachodzą w sposób bezkonfliktowy. Przeciwnie, ich społeczne znaczenie wyraża nie tylko znaczący udział zwol-

ników integracji, ale także jej przeciwników. Wielu autorów, zarówno polskich jak i zagranicznych, podnosi problem tożsamości i zagrożenia jej utratą w procesach integracji europejskiej. Można tu wskazać np. J. Damrosza [21] czy L. Ferry [30], ale ciekawe są także spostrzeżenia S. Huntingtona [43, 44].

Problem funkcji i zadań służb specjalnych w kontekście uwarunkowań sojusznicznych, można charakteryzować poprzez analizę wpływu wzajemnych zobowiązań na kształt i charakter obrony narodowej, który szeroko ujmuje B. Balcerowicz w pracy *Sojusz a obrona narodowa*, Bellona, Warszawa 1999. W aspekcie wewnętrznym skutków udziału w sojuszu dla kształtowania struktur instytucji bezpieczeństwa można rekomendować artykuł S. Zalewskiego, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO. Aspekt społeczny i instytucjonalny* (w:) *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, red. W. Fehler i J. Tymanowski, A. Marszałek, Toruń 1999. Na funkcje „wewnętrzne” NATO zwracają uwagę w wielu artykułach tacy autorzy, jak Steve Van Evera w *Primed for peace, Europe after the cold war* („International Security” 1990/1991, t. 15, nr 3) oraz Charles L. Glaser, *Why NATO is still best* („International Security” 1993, t. 18, nr 1).

Założenia strategiczne polskiej polityki bezpieczeństwa charakteryzują m.in. S. Koziej i F. Wołkowicz [58, 59].

Rozdział III

Ewolucję modelu polskich służb specjalnych prześledzić można w rozprawie S. Zalewskiego [106] oraz wydawnictwie *Opcja 2001. Przyszłość polskich służb specjalnych*, SLD – Zespół ds. Cywilnej i Demokratycznej Kontroli Służb Specjalnych, Instytut Problemów Bezpieczeństwa. Fundacja Naukowa, Warszawa 2001.

Sferę zadań poszczególnych agend służb specjalnych regulują akty prawa powszechnie obowiązującego. Prawne ujęcie czynności operacyjno-rozpoznawczych, jako podstawowej formy aktywności służb specjalnych charakteryzuje szerzej S. Hoc [41].

Rozdział IV

Badanie funkcji służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa może być wzorowane na podejściu prezentowanym przez J. Kunikowskiego w relacji do sił zbrojnych [61]. Warto tu również wyeksponować podejście tego autora do funkcjonowania wojska w demokratycznym systemie, z punktu widzenia armii jako organizacji o specyficznym systemie uwarstwienia [60].

Funkcja informacyjna służb specjalnych daje się charakteryzować w relacji do celów każdej organizacji funkcjonującej w systemie wiedzy. W naukach ekono-

micznych podejście to widoczne jest w opracowaniach pod redakcją R. Borowieckiego [16, 17] i odnosi się do wywiadu gospodarczego. Problem roli informacyjnej wywiadu i jego związku z procesami decyzyjnymi rządu charakteryzuje Ch. Andrew [3]. Współczesne wyzwania, stojące przed wywiadem, związane z technologiami informatycznymi opisuje E. R. Koch i J. Sperber [52]. Szerzej na temat klasyfikacji wywiadu w relacji do źródeł technicznych oraz metod stosowanych przez wywiad wypowiada się L. K. Johnson [49]. Klasyfikacje źródeł informacji wywiadowczej oraz charakterystykę cyklu analitycznego wywiadu zaprezentowano, korzystając z wydawnictw encyklopedycznych oraz ujęcia T. R. Aleksandrowicza [1]. Współczesne ujęcie funkcji informacyjnej służb specjalnych oraz wyzwania w tym zakresie, dobrze charakteryzują A. i H. Tofflerowie [97].

Funkcję procesową i ochronno-kontrolną scharakteryzowano na podstawie aktów prawa powszechnie obowiązującego, normującego działania służb specjalnych. Dla wskazania roli służb w zakresie realizacji ich zadań, jako służb ochrony państwa, przydatna jest lektura wyroku (a w szczególności uzasadnienia) Trybunału Konstytucyjnego ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich (Wyrok z 10.05.2000 r., Sygn. K. 21/99).

Rozdział V

Z punktu widzenia społecznego istota cywilnej kontroli służb specjalnych w demokracji wynika z odczuwanych w ostatnich latach zjawisk, charakteryzowanych jako „kryzys tożsamości”. Służby specjalne, których potencjał w okresie zimnej wojny intensywnie rozbudowywano, poszukują obecnie miejsca w strukturach państwa. Problemy te podnoszone są w licznych materiałach prasowych oraz publikacjach, by wskazać m.in. B. Woodward [102], R. Kessler [51], D. Raviv, Y. Melman [81].

W zakresie uwarunkowań społecznych, w literaturze przedmiotu wskazuje się na tendencję poszerzania zakresu podstawowych praw i wolności człowieka w ciągu wieków. Szerzej ten temat omawia R. Rosa [82]. Warto też wskazać akty normujące problem praw człowieka w odniesieniu do państwa i jego organów – *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Podstawowe dokumenty*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1995. Warto sięgnąć także po *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Comer, Toruń 1993. Omówienie przedmiotowej problematyki zawiera opracowanie A. Bloeda [13]. Społeczne postrzeganie problemu funkcjonowania służb specjalnych w demokracji w warunkach polskich widoczne jest w publikacjach T. Kosobudzkiego [54].

Standardy w zakresie form cywilnej kontroli służb specjalnych zbiorczo opisuje Z. Galicki [34].

Na znaczenie narodowych doświadczeń, jako czynnika kreującego wartości w systemie bezpieczeństwa, zwracają uwagę tacy autorzy jak: J. Kunikowski [60]. Dla ogólnego poglądu na temat funkcjonowania służb specjalnych PRL interesujące są badania H. Dominiczaka [22]. Poszukiwanie tożsamości polskich tajnych służb może obejmować doświadczenia organizacji niejawnej poczty i żandarmerii w okresie powstania styczniowego. W tym zakresie na uwagę zasługują opracowania F. L. von Erlacha [28], J. Białyni-Chołodeckiego [11], J. K. Janowskiego [45]. Spośród opracowań historycznych, dokumentujących działania polskich służb specjalnych okresu I Rzeczypospolitej większość dotyczy działań podejmowanych „na kierunku niemieckim”. Można tu wymienić prace takich autorów, jak: L. Gondek [36], W. Kozaczuk [56], H. Kocpyk [55]. Skromniej udokumentowano działalność służb „na kierunku wschodnim”, choć w ostatnich latach pojawiło się wiele znaczących publikacji. Wśród autorów zajmujących się tą problematyką można wymienić prace A. Peplńskiego [74, 75], oraz A. Misiuka [69].

Rozdział VI

Problemy nadzoru i kontroli w administracji publicznej omawiają S. Jędrzejewski i H. Nowicki [46]. Zasadnicze spostrzeżenia i oceny funkcjonowania cywilnego nadzoru nad służbami specjalnymi w III RP zawierają materiały D. Rowickiej i W. Koziela pomieszczone w opracowaniu zbiorowym pod redakcją J. Widackiego i J. Czapskiej [101]. Konstrukcję rozdziału oparto w największym stopniu na opracowaniu S. Zalewskiego [106].

Rozdział VII

Kreśląc szerokie spektrum wyzwań stojących przed służbami specjalnymi w nadchodzących latach, odwołano się do analizy W. Multana [71], wskazującego na przemiany systemu europejskiego bezpieczeństwa. Interesujące są w tym kontekście spostrzeżenia S. R. Wearta [99], poszukującego prawidłowości w zakresie stosunków pomiędzy państwami demokratycznymi, jak też P. Brackena [18], który akcentuje zmianę w układzie globalnych sił, oraz w tym ujęciu S. P. Huntingtona [43].

Rolę służb specjalnych w warunkach przygotowania i prowadzenia współczesnej walki (akcji zbrojnej) scharakteryzowano na podstawie przemyśleń P. F. Druckera [24] oraz uznanych autorów polskich, zwłaszcza B. Balcerowicza i W. Koziela (zob. „Polska Zbrojna” z dn. 14.09.2001 oraz 6.02.2002).

Niewątpliwie wyzwaniem dla służb specjalnych są warunki, jakie tworzą procesy określane mianem globalizacji. Charakter tych procesów w relacji do funkcji informacyjnej służb specjalnych można określić na podstawie rozważań

takich autorów, jak M. Goliński i A. Kościański, którzy omawiają wskaźniki poziomu rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce, w pracy pod redakcją J. Lubacz [62]. Problemy te podnosi również w omawianej publikacji T. Goban-Klas. Perspektywę służb specjalnych jako uczestnika społecznego systemu wiedzy określają A. i H. Tofflerowie [97, 98].

Zagadnienia upowszechnienia metodyki działania tajnych służb omówiono na podstawie analizy przedmiotowej problematyki, dokonanej przez P. Schweizera [83] na gruncie amerykańskim. Odniesiono się także do opracowań autorów polskich: S. Hoca, K. Materskiej, R. Głukowskiego, zmieszczonych w pracach redagowanych przez R. Borowieckiego [16, 17]. Problemy te podnosi także w odniesieniu do sektora bankowego Z. T. Nowicki [73].

BIBLIOGRAFIA

- [1] Aleksandrowicz T. R., *Analiza informacji w administracji i biznesie*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa, 1999.
- [2] Andrew Ch., Gordijewski O., *KGB*, Bellona, Warszawa 1997.
- [3] Andrew Ch., *Tylko dla oczu prezydenta*, Colori, Warszawa 1998.
- [4] Arendt H., *O przemocy*, Aletheia, Warszawa 1999.
- [5] Balcerowicz B., *Uniwersalne problemy strategii obronnej państwa średniej wielkości oraz ich odniesienia do obronności Polski*, AON, Warszawa 1996.
- [6] Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Bellona, Warszawa 1997.
- [7] Balcerowicz B., i inni, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996.
- [8] Bauman Z., *Globalizacja*, PIW, Warszawa 2000.
- [9] Berelson, *Content Analysis in Communication Research*, Glencoe 1952.
- [10] Beres W., Skoczylas J., *Generał Kiszczak mówi prawie wszystko*, Warszawa 1991.
- [11] Białynia-Chołodecki J., *Księga pamiątkowa w 40 rocznicę powstania 1983/64*, Lwów 1904.
- [12] *Bełaja kniga rosijskich specszub*, Obozriewotiel, Moskwa 1995.
- [13] Bloed A., *Dwadzieścia lat procesu KBWE: od konfrontacji do współpracy*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Exit, Warszawa 1995.
- [14] Bobkow F. D., *KGB i Włast*, Weteran, Moskwa 1995.
- [15] Bobrow D. B., Halizak E., Zięba R.(red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997.
- [16] Borowiecki R., Romanowska M. (red.), *System informacji strategicznej. Wywiad gospodarczy a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2001.
- [17] Borowiecki R., Kwieciński M. (red.), *Zarządzanie zasobami informacji w przedsiębiorstwie*, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa 2001.
- [18] Bracken P., *Pożar na wschodzie*, Politeja, Warszawa 2000.
- [19] Chomsky N., *Zysk ponad ludzi. Neoliberalizm a ład globalny*, Wyd. Dolnośląskie, Wrocław 2000.
- [20] Czaputowicz J., *System czy nieład. Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, PWN, Warszawa 1998, s. 214.
- [21] Damrosz J., *Kultura i lokalno-regionalna polityka kulturalna w Polsce (Szanse i zagrożenia)*, Warszawa 1997.

- [22] Dominiczak H., *Organa bezpieczeństwa PRL 1944–1989. Rozwój i działalność w świetle dokumentów MSW*, Bellona, Warszawa 1997.
- [23] Drewniak D., Kaczyńska E., *Ochrona*, Bellona, Warszawa 1993.
- [24] Drucker P. F., *Spółczesność pokapitalistyczna*, PWN, Warszawa 1999.
- [25] Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, Buwik, Warszawa 1996.
- [26] Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994.
- [27] Dylus A. (red.), *Europa. Fundamenty jedności*, Fundacja ATK, Warszawa 1999.
- [28] Erlach von F. L., *Partyzantka w Polsce w roku 1863*, Warszawa 1960.
- [29] Faligot R., Kauffer R., *Służby specjalne. Historia wywiadu i kontrwywiadu na świecie*, Iskry, Warszawa 1998.
- [30] Ferry L., *Człowiek – Bóg, czyli o sensie życia*, PIW, Warszawa 1998.
- [31] Fukuyama F., *Koniec historii*, Zysk i S-ka, Poznań 1996.
- [32] Fukuyama F., *Wielki wstrząs*, Politeja, Warszawa, 2000.
- [33] Fukuyama F., *Ostatni człowiek*, Zysk i S-ka, Poznań 1997.
- [34] Galicki Z., *Status prawny służb specjalnych w wybranych państwach zachodnich*, BKiS UOP, Warszawa 1996.
- [35] Ghilieri M. P., *Ciemna strona człowieka*, CiS / WAB, Warszawa 2001.
- [36] Gondek L., *Wywiad Polski w Trzeciej Rzeszy 1933–1939*, Warszawa 1978.
- [37] Grajewski A., *Tarcza i miecz. Rosyjskie służby specjalne 1991–1998*, Biblioteka Więzi, Warszawa 1998.
- [38] Grajewski A., *Kompleks Judasza*, W drodze, Poznań 1999.
- [39] Grodzki M., *Konfidenci są wśród nas*, Editions Spotkania, Warszawa 1993.
- [40] Grünberg K., *Szpiedzy Stalina. Z dziejów wywiadu radzieckiego*, KiW, Warszawa 1996.
- [41] Hitti P. K., *Dzieje Arabów*, PWN, Warszawa 1969.
- [42] Hoc S., *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, ASW, Warszawa 1985.
- [43] Huntington S. P., *Zderzenie cywilizacji*, PWN Muza, Warszawa 1998.
- [44] Huntington S. P., *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995.
- [45] Janowski J. K., *Pamiętniki o powstaniu styczniowym*, Lwów 1923–1931, t. II;
- [46] Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej*, Comer, Warszawa 1995.
- [47] Jeffreys E., *FBI*, Zysk i ska, Poznań 1996.
- [48] Johnson L. K., *America's secret power. The CIA a democratic society*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- [49] Johnson L. K., *Secret agencies*, U.S. Intelligence in a hostile word, Yale University Press, Yale 1996.
- [50] Kaszyński K., Podgórski J., *Szpiedzy czyli tajemnice polskiego wywiadu*, Ikar, Warszawa 1994.

- [51] Kessler R., *CIA od środka*, Ryton, Warszawa 1994.
- [52] Koch E. R., Sperber J., *Infomafia*, Uraeus, Gdynia 1995.
- [53] Kołodziejczyk P., *Wodowanie admirała*, Editions Spotkania, Warszawa 1995.
- [54] Kosobudzki T., *Bezpieka w MSZ*, Elipsa, Kielce-Warszawa 1998.
- [55] Kopczyk H., *Niemiecka działalność wywiadowcza na Pomorzu 1920–1933*, Gdańsk 1970.
- [56] Kozaczuk W., *Bitwa o tajemnice. Służby wywiadowcze Polski i Rzeszy Niemieckiej 1922–1939*, Warszawa 1969.
- [57] Kołodziej E. A., *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie: od globalizacji do regionalizacji*, (w:) *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997.
- [58] Koziej S., *Koncepcja wspólnego bezpieczeństwa w Europie a obronność Polski*, (w:) *Wystarczalność obronna*, Bellona, Warszawa 1996.
- [59] Kóziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej*, AON, MON, Warszawa 1998.
- [60] Kunikowski J., *Wybrane problemy socjologii wojska*, cz. I, AON, Warszawa 1998.
- [61] Kunikowski J., *Armia w społeczeństwie demokratycznym*, AON, Warszawa 1997.
- [62] Lubacz J. (red.), *W drodze do społeczeństwa informacyjnego*, Warszawa 1999.
- [63] Łepkowski W., *Podstawy strategii wojskowej*, AON, Warszawa 1993.
- [64] Łepkowski W., *Bezpieczeństwo narodowe: niezbrojne zagrożenia i przeciwdziałania*, Warszawa 1990.
- [65] Łukaszuk L. (red.), *Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne*, AON, Warszawa 1995.
- [66] Madejski A., *Wystarczalność obronna – kontrowersje i realia*, (w:) *Wystarczalność obronna*, Bellona, Warszawa 1996.
- [67] Marcinkowski A., *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego 1949–1989*, WIH, Warszawa 1992.
- [68] Martin H. P., Schumann H., *Pułapka globalizacji*, Wyd. Dolnośląskie, Wrocław 2000.
- [69] Misiuk A., *Służby specjalne w II Rzeczypospolitej*, Bellona, Warszawa 1998.
- [70] Morgan G., *Obrazy organizacji*, PWN, Warszawa 1997.
- [71] Multan W., *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Elipsa, Warszawa 1997.
- [72] *Narodowa Strategia Integracji, Komitet Integracji Europejskiej*, Warszawa 1997.

- [73] Nowicki Z. T., *Bank wobec przemocy*, Mediabank SA, Warszawa 1997.
- [74] Peptoński A., *Wywiad Polski na ZSRR 1921–1939*, Bellona, Warszawa 1994;
- [75] Peptoński A., *Wywiad w wojnie polsko-bolszewickiej 1919–1920*, Bellona, Warszawa 1999
- [76] Piekalkiewicz J., *Dzieje szpiegostwa*, Czytelnik, Warszawa 1999;
- [77] Pisarek W., *Analiza zawartości prasy*, Ośrodek Badań Prasoznawczych Kraków, 1983.
- [78] Pokruszyński W., Straszewski K., Terlikowski T., *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, AON, Warszawa 1996.
- [79] Polk W., *Sąsiedzi i obcy. Podstawy stosunków międzynarodowych*, KiW, Warszawa 2000.
- [80] Ratajczyk L., *Polska wojna partyzancka 1863–1864*, Warszawa 1966.
- [81] Raviv D., Melman Y., *A każdy szpieg to książkę. Pełna historia wywiadu izraelskiego*, KiW, Warszawa 1994.
- [82] Rosa R., *Prawa i wolności człowieka w armiach demokratycznego państwa*, AON, Warszawa 1997.
- [83] Schweizer P., *Szpiedzy wśród przyjaciół. Jak sojusznicy wykradają amerykańskiemu tajemnice technologiczne*, KiW, Warszawa 1997.
- [84] Skidelsky R., *Świat po komunizmie*, Znak, Kraków 1999.
- [85] Sofsky W., *Traktat o przemocy*, Wyd. Dolnośląskie, Wrocław 1999.
- [86] Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.
- [87] *Stary Testament*, KSW, Poznań 1973.
- [88] Stepak J., *Bezpieczeństwo militarne Polski. Pojęcia podstawowe*, AON, Warszawa 1994.
- [89] Suchański M., *Ochrona informacji jako element wystarczalności obronnej państwa*, (w:) *Wystarczalność obronna*, Bellona, Warszawa 1996.
- [90] Summers A., *Oficjalne i poufne. Kulisy życia J. Edgara Hoovera*, Czytelnik / Bellona, Warszawa 1995.
- [91] Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Przedświt, Warszawa 1994.
- [92] *Służby specjalne Wielkiej Brytanii*, BKiS UOP, Warszawa 1996.
- [93] Świeca J. (red.), *Między realizmem a utopią. Świadomościowo-ideologiczne i polityczne przesłanki pokoju i demokracji na przełomie XX i XXI wieku oraz ich historyczne uwarunkowania*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998.
- [94] Tatariewicz W., *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1996.
- [95] Tismaneanu V., *Wizje zbawienia*, WWL Muza, Warszawa 2000.
- [96] Toffler A., *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1986.

- [97] Toffler A., Toffler H., *Wojna i antywojna*, Muza, Warszawa 1997.
- [98] Toffler A., Toffler H., *Budowa nowej cywilizacji*, Zysk i s-ka, Poznań 1996.
- [99] Weart S. R., *Bez wojny*, Politeja, Warszawa 2001.
- [100] West N., *MI-5. Operacje brytyjskiej służby bezpieczeństwa 1909–1945*, Bellona, Warszawa 1999.
- [101] Widacki J., Czapska J. (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, KUL, Lublin 1998.
- [102] Woodward B., *Tajne wojny CIA*, WSG, Kraków 1997.
- [103] Volkman E., *Szpiedzy. Tajni agenci, którzy zmienili bieg historii*, KiW, Warszawa 1996.
- [104] Volkman E., *Największe operacje szpiegowskie XX wieku*, KiW, Warszawa 1995.
- [105] Zalewski S., *Polityka bezpieczeństwa państwa a edukacja obronna*, MON, Departament Społeczno-Wychowawczy, Warszawa 2001.
- [106] Zalewski S., *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 1998.
- [107] Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999.

PUBLIKACJE AKADEMII OBRONY NARODOWEJ

**do nabycia w Wydziale Wydawniczym AON
al. gen. A. Chruściela 103, bl. 2
00-910 Warszawa, tel./faks 681 37 52**

- H. Binkowski, A. Ciupiński – **Polityka obronna i siły zbrojne partnerów Polski z Grupy Wyszehradzkiej**
- R. Bojarski – **Operacja obronna**
- R. Bojarski – **Główne problemy działań operacyjnych**
- J. Brzozowski – **Metodyka zajęć grupowych**
- A. Bujak – **Praca w terenie na szczeblach taktycznych według standardów NATO**
- M. Cieślarczyk, P. Krawczyk, Z. Korulczyk – **Poradnik metodyczny autorów prac kwalifikacyjnych**
- A. Ciupiński, R. Białoskórski – **Wczesne ostrzeżenie i zapobieganie współczesnym konfliktom zbrojnym w strategii Sojuszu Północnoatlantyckiego**
- J. Czaja – **Stolica apostolska wobec integracji europejskiej**
- A. Dawidczyk – **Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI w.**
- W. Drążczyk – **Logistyka sił powietrznych w działaniach wielonarodowych**
- **Działania (operacje) połączone.** Materiały z konferencji naukowej
- M. Gąska, A. Ciupiński – **Międzynarodowe prawo humanitarne**
- M. Gąska – **Obronność w aktach prawnych RP**
- J. Gotowała – **Lotnictwo XXI wieku**
- J. Groskrejc – **Antropologiczne i aksjologiczne aspekty edukacji oficerów**
- J. Groskrejc – **Nauczyciel w edukacji. Funkcje – kompetencje – koncepcje kształcenia**
- J. Halik – **Metodyka opracowania pracy magisterskiej i studyjnej**
- H. Herman – **Działania specjalne w wojnach i konfliktach zbrojnych po II wojnie światowej**
- M. Huzarski (red.) – **Taktyka ogólna wojsk lądowych**
- K. Jałoszyński – **Terroryzm antyizraelski**
- K. Jałoszyński – **Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?**
- K. Jałoszyński – **Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych**
- J. Janczak – **Zakłócanie informacyjne**
- T. Jemiolo – **Globalizacja. Szanse i zagrożenia**
- A. Józwiak, Cz. Marcinkowski – **Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych**
- L. Kanarski, B. Rokicki (red.) – **Teoria i praktyka przywództwa wobec wyzwań edukacyjnych**
- J. Kardas, K. Loranty – **Wybrane problemy bezpieczeństwa i obronności państwa w opiniach pracowników administracji publicznej**
- J. Kardas – **Edukacja kadr administracji publicznej na Wyższych Kursach Obronnych**
- W. Kitler (red.) – **Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP**
- W. Kitler – **Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych**
- W. Kitler – **Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System (rozprawa habilitacyjna)**
- Z. Klawitter – **Wybrane aspekty systemu dowodzenia brygady zmechanizowanej (pancernej) w działaniach taktycznych**
- S. Korzeniowski – **Żandarmeria wojskowa**
- M. Koziański – **Umowa offsetowa i inne formy udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym**
- M. Kozub – **Lotnictwo w operacjach połączonych**
- M. Kozub – **Lotnictwo w bojowym poszukiwaniu i ratownictwie**
- J. Kręćkij – **Metodyka pracy sekcji dowodzenia stanowiska dowodzenia oddziału i związku taktycznego**
- S. Kurinia – **Współczesna brytyjska myśl obronno-ekonomiczna**

- R. Kwećka – **Informacja w walce zbrojnej**
- Z. Lach, J. Skrzyp, A. Łaszczuk – **Wojskowo-geograficzna charakterystyka Niemiec**
- L. Łukaszyk – **Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa**
- T. Majewski – **Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych**
- J. Marczak (red.) – **Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP**
- Z. Maślak, K. Kozłowski, P. Krawczyk – **Podstawy użycia lotnictwa myśliwskiego**
- W. Michałak – **Dominacja z powietrza**
- J. Michniak (red.) – **Projektowanie struktury organizacyjnej dowództwa brygady zmechanizowanej (pancernej)**
- G. Nowacki – **Strategiczne siły jądrowe wybranych państw**
- E. Nowak – **Gospodarowanie zasobami majątkowymi**
- I. Nowak – **Wybrane problemy historii polskiej techniki wojskowej XX wieku. Sprzęt i środki wojsk chemicznych**
- M. Obrusiewicz – **Wielonarodowe połączone siły zadaniowe CJTF**
- J. Pawłowski, A. Ciupiński (red.) – **Umędzynarodowiony konflikt wewnętrzny**
- J. Placzek – **Ewolucja polskiej myśli obronno-ekonomicznej w latach 1976–2000**
- J. Placzek (red.) – **Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia**
- **Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów (praca zbiorowa)**
- K. Przeworski – **Evakuacja jako sposób ochrony ludności**
- A. Radomyski – **Zagrożenie śmigłowcowe dywizji zmechanizowanej**
- A. Rejmak – **Ratownictwo lotnicze**
- S. Sadowski – **Podstawowe zagadnienia teorii walki zbrojnej**
- P. Sienkiewicz – **5 wykładów**
- A. Skrabacz – **Kobiety w obronie narodowej Polski u progu XXI w.**
- Z. Skwarek – **Powietrzne systemy wczesnego wykrywania i powiadamiania**
- K. Słaboń – **Sytuacja jeńców wojennych w konflikcie iracko-irańskim (1980–1988)**
- J. Słowik – **Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w natarciu**
- **Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego (praca zbiorowa)**
- **Słownik terminów z zakresu psychologii (praca zbiorowa)**
- M. Sołoduha, P. Malinowski – **Użycie artylerii w szczególnych rodzajach działań bojowych**
- H. Spustek – **Wybrane zagadnienia badań operacyjnych i modelowania liniowego**
- Z. Stachowiak – **Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych (licencjackich, magisterskich i podyplomowych)**
- R. Stępień (red.) – **Edukacja w wyższych szkołach wojskowych**
- M. Strzoda, N. Prusiński – **System dowodzenia. Terminologia. Część I**
- R. Szpyra – **Powietrzna sztuka operacyjna wybranych państw**
- B. Szulc, T. Majewski (red.) – **Rozwój kompetencji kierowniczych.**
- **Pomiar motywacji studentów i absolwentów AON do rozwoju kompetencji kierowniczych**
- E.A. Wesołowska, A. Szerauc (red.) – **Patriotyzm – Obronność – Bezpieczeństwo**
- J. Wolejszo, Z. Fioła – **Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w obronie**
- J. Wolejszo – **Wybrane aspekty projektowania struktury organizacyjnej zespołu dowodzenia stanowiska dowodzenia brygady zmechanizowanej**
- **Wojsko wobec polskiego października'56. Rezolucje, uchwały, listy (wybór, wstęp i opracowanie: E. J. Nalepa)**
- J. Wojtasik (red.) – **Studia z dziejów polskiej techniki wojskowej od XVI do XX wieku**
- W. Zawadzki, T. Majewski, N. Prusiński – **Informacyjne uwarunkowania procesu decyzyjnego**
- B. Zdrodowski, M. Marszałek – **Operacje pozawojenne sił powietrznych**
- J. Zieliński (red.) – **Podstawowe założenia dydaktyki sztuki operacyjnej**
- J. Zuziak – **Dzieje Instytutu Józefa Piłsudskiego w Londynie 1947–1997**

Zamówienia przyjmujemy telefonicznie lub pisemnie



ISBN 83-88062-68-9

AON Wydział
Wydawniczy