

Struktura organizacyjna służb specjalnych – ilustracja w oparciu o wybrane modele państw i systemy polityczne

Streszczenie

Służby specjalne – jako element struktury państwa – można i należy opisywać za pomocą i poprzez ich konstrukcję ustrojową, oraz model funkcjonowania. Pozycja jaką zajmują w państwie determinuje ich możliwości, kompetencje oraz samorządność. Normodawcy tworząc określone agencje wywiadowcze, wyraźnie przewidują katalog spraw, którymi wskazany organ może się zajmować. Zrozumienie współczesnych modeli funkcjonowania służb niewątpliwie musi bazować na analizie ich sposobu umiejscowienia w państwach, odmiennych ustrojowo (zarówno demokratycznych, jak i autorytarnych), czy prawnie (aktualne systemy w państwach anglosaskich, amerykański model tzw. wspólnoty wywiadowczej, izraelski wzorzec służb chroniących obywateli, rosyjski model totalnej inwigilacji, czy najważniejsze europejskie systemy kontynentalne, w tym polski model służb specjalnych). Praktyka wskazuje, że w tej dziedzinie społeczno-politycznej funkcjonuje zjawisko, które można by określić mianem autorozszerzania się własnych prerogatyw wraz ze stopniowym zanikiem kontroli zewnętrznej. Mamy do czynienia z procesem stałej specjalizacji i zawężania horyzontu zadań poszczególnych agencji wywiadowczych. Obecnie, mimo że nadal wywiad i dyplomacja są nierozzerwalnie ze sobą związane – choćby w postaci zbieżności personalnej, funkcjonują różne organy wywiadowcze, które specjalizują się w danych dziedzinach. W tym zakresie zaznacza się zjawisko dochodzenia do profesjonalizacji i niezależności kompetencyjnej. Ze względu na swoje wyjątkowe miejsce w tej strukturze, a także bardzo bliskie związki z organami władzy, można przyjąć, że służby specjalne są głównym czynnikiem podtrzymującym legitymizację polityczną władzy, bez względu na to czy dotyczy to państw demokratycznych, czy totalitarnych.

Słowa kluczowe: Wywiad, struktura, informacja, system, ustrój państwowy, organizacja

Summary

Special services - as a part of the political structure of the state - can and should be described by their architecture, role and the model of functioning in the political system. Position they occupied in the state determines their capacity, competences and self-management. Legislators creating a certain intelligence agencies, explicitly provides a catalog of matters which

the investigating authorities can deal with. Understanding the contemporary functional models of intelligence undoubtedly must be based on the analysis of structures of special services in countries with different political regimes (both democratic and authoritarian) or legal founding (the system in the Anglo-Saxon countries, US Intelligence Community, Israeli model of civil protection, Russian model of total invigilation, or European systems of Continental law, including the Polish one). Practice shows that in this socio-political field one could observe phenomenon that can be called as autoextension of their own prerogatives with the gradual disappearance of the external audit. We are dealing with a constant process of specialization and narrowing the horizon of tasks that intelligence agencies deals with. Today, although still intelligence and diplomacy are inseparable - even in the form of personal convergence, various intelligence agencies operates in specialized fields. In this regard, the phenomenon of professionalization of competence and independence can be observed. Due to its unique place in this structure, and a very close relationship with the authorities, it can be assumed that the special services are a major factor supporting the legitimacy of political power, regardless of whether it concerns democratic states or totalitarian ones.

Key words: Intelligence, structure, information, system, political regime, organization

Służby specjalne – jako element struktury państwa – można i należy opisywać za pomocą i poprzez ich konstrukcję ustrojową, oraz model funkcjonowania. Trafną wydaje się konstatacja, iż trudno zrozumieć działanie wywiadu i kontrwywiadu bez znajomości różnorodności architektury tych organizacji. Pozycja jaką zajmują w państwie służby specjalne determinuje ich możliwości, kompetencje oraz samorządność. Choć wydawać by się mogło, że w każdym państwie struktura ich wygląda odmiennie, to rzeczywistość pokazuje, że schemat funkcjonowania służb jest zbliżony. Wiadomym jest, że każde służby specjalne standardowo dzielą się na pion cywilny i wojskowy oraz na część odpowiedzialną za wywiad i tą zajmującą się kontrwywiadem. Pamiętać jednak należy, że często granica pomiędzy nimi jest nieostra a ich kompetencje niejednokrotnie się powielają, bądź nakładają. „Oprócz istniejących organizacji wywiadowczych powstają komórki tymczasowe, luźno związane z wywiadem. Dla zbierania danych i informacji wywiadowczych wykorzystuje się czasem statki morskie i samoloty, wykonujące zasadniczo inne zadania”¹.

W przeciwieństwie do misji dyplomatycznych, które aktywnie biorą udział w procesie tworzenia polityki, służby nie uczestniczą bezpośrednio w podejmowaniu decyzji. Nie zajmują się doradztwem politycznym. Ich rola ogranicza się do dostarczenia zweryfikowanych informacji oraz prognozowania potencjalnych zagrożeń. „Wywiad ma bezpośredni kontakt

¹ M. Herman, *Potęga wywiadu*, Warszawa 2002, s. 40.

z kręgami decyzyjnymi w państwie, jednak bez wpływu na sam bieg procesu podejmowania określonych postanowień przez instytucje państwowe”².

Zakres aktywności służb nie jest nieograniczony. Teoretycznie nie mogą one podejmować żadnych działań sprzecznych z wewnętrznym porządkiem prawnym, z konstytucją na czele. Jako organy państwowe wpisane są w system nadzoru demokratycznego i koordynacji oraz co najistotniejsze nie mogą samodzielnie programować zadań dla siebie. Ustawodawca tworząc określone agencje wywiadowcze, wyraźnie przewiduje katalog spraw, którymi wskazany organ, bądź agencja może się zajmować. Doświadczenie uczy, że teoria i rzeczywistość często są od siebie oddalone. Praktyka wskazuje, że w tej dziedzinie społeczno-politycznej funkcjonuje zjawisko, które można by określić mianem „autorozszerzania się własnych prerogatyw” wraz ze stopniowym zanikiem kontroli zewnętrznej. Problem usamodzielniania się aparatu wywiadowczego oraz nadużywania i łamania praw konstytucyjnych, w szczególności praw obywatelskich pozostaje jednak poza głównym nurtem niniejszych rozważań.

Kolejnym znakiem charakterystycznym dla wszystkich służb specjalnych, bez względu na szerokość geograficzną, odróżniającym je od standardowych organów administracyjnej władzy państwowej, a wpływającym na odpowiednie umiejscowienie ich w strukturze organizacyjnej państwa, jest podmiot, względnie przedmiot zainteresowania. Zazwyczaj główne zainteresowanie władzy centralnej, czy lokalnej (administracja) koncentruje się na sprawach wewnętrznych i własnym społeczeństwie (np. zapewnianie usług publicznych). Działania służb bez względu na to, czy są prowadzone we własnym kraju, czy w obcym, czy prowadzi je wywiad, czy kontrwywiad, głównie skierowane są przeciwko obcemu podmiotowi, nawet jeżeli poszczególne akcja dotyczy własnego obywatela.

W nowoczesnych systemach służb wywiadowczych wyraźnie widać linię demarkacyjną, która występuje pomiędzy tradycyjną dyplomacją a specjalnymi organizacjami. Mamy do czynienia z procesem stałej specjalizacji i zawężania horyzontu zadań poszczególnych agencji wywiadowczych. Służby specjalnie odłączyły się nie tylko w tradycyjnym postrzeganiu, ale również instytucjonalnie od korpusu dyplomatycznego. W przeszłości to głównie dyplomaci uchodzili za ekspertów i podstawowe źródło wiedzy o sytuacji w obcych krajach. Obecnie, mimo że nadal wywiad i dyplomacja są nierozzerwalnie ze sobą związane – choćby w postaci zbieżności personalnej, funkcjonują różne organy wywiadowcze, które specjalizują się w danych dziedzinach – przykładowo amerykańskie National Security Agency, odpowiedzialne za nasłuch elektroniczny. W tym zakresie zaznacza się zjawisko dochodzenia do profesjonalizacji i niezależności kompetencyjnej. Różne agencje, często same poprzez codzienną praktykę, ugruntowały swoje miejsce w strukturze państwowej, zwiększając swoje znaczenie.

² Tamże, s. 43. Wydaje się, że autor miał na myśli raczej sam moment podejmowania decyzji politycznej, jako podstawowy instrument władzy, przypisany wyłącznie do niej. W tym rozumieniu faktycznie służby specjalne nie dysponują mocą władczą. Natomiast twierdzenie, iż służby specjalne nie mają wpływu na bieg podejmowania określonych postanowień wydaje się nieprawdziwe a przynajmniej niedoprecyzowane. W nauce przedmiotu podkreśla się wyjątkową a niekiedy decydującą rolę wywiadu w formułowaniu rozstrzygnięć. Należy również podkreślić, że każdy raport, prognoza bądź dokument sporządzony na potrzeby władzy przez wywiad nie pozostaje wolny od ocen i sugestii (nie jest możliwe dostarczanie „suchych faktów”, pozbawionych elementów subiektywizmu).

Pewnym jest, że służby specjalne są niezastąpione w całkowicie zawodowym, opartym na najnowocześniejszych technologiach i wiedzy, pozyskiwaniu oraz analizowaniu informacji relewantnych z punktu widzenia interesów własnych mocodawców. „Przez ostatnie sto dwadzieścia pięć lat wywiadowi udało się osiągnąć pozycję, jaką ma obecnie – jednego z okien, przez które rząd spogląda na świat”³.

Zrozumienie współczesnych modeli funkcjonowania służb niewątpliwie musi bazować na analizie modeli i struktur służb specjalnych w państwach, odmiennych ustrojowo (zarówno demokratycznych, jak i autorytarnych), czy prawnie (aktualne systemy w państwach anglosaskich, czy najważniejsze europejskie systemy kontynentalne, w tym polski model służb specjalnych). Poniżej zarys przeglądu rozwiązań strukturalnych w wybranych państwach.

Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii do bezpieczeństwa przykłada się ogromne znaczenie i jest ono nadrzędne wobec pozostałych sfer społeczno-politycznych. Warto nadmienić, że do 1989 roku oficjalnie nie istniał w przestrzeni medialnej system służb specjalnych w Wielkiej Brytanii, czego dobitnym wyrazem był całkowity brak szefów organizacji wywiadowczych w życiu publicznym (zakaz wystąpień publicznych). Dopiero *Security Service Act*, przyjęty w 1989 roku formalnie uporządkował strukturę służb specjalnych. Oczywiście de iure na czele systemu obronności państwowej stoi Królowa. Praktycznie funkcję zwierzchnika pełni jednak premier a realizuje ją rząd za pośrednictwem Komitetu Obrony, do którego zadań należy kształtowanie polityki militarnej, w ramach której funkcjonują zarówno wojskowe jak i cywilne służby wywiadowcze.

W krajach anglosaskich wykształcił się osobny organ odpowiedzialny za nadzór i koordynację. Najwyżej postawionym w hierarchii organem koordynacji i kontroli wszystkich organów służb specjalnych w Wielkiej Brytanii jest Joint Intelligence Committee (JIC), czyli Komitet Połączonych Służb Wywiadowczych, podległy bezpośrednio premierowi. Komitet ten odpowiada za zarządzanie działaniami wywiadowczymi wraz z koordynatorem wywiadu (Intelligence Coordinator), który jest członkiem Komitetu. W jego składzie ponadto znajdują się: szef Secret Intelligence Service (SIS), najwyższy zwierzchnik Security Service (SS), szef Government Communications Headquarters (GCHQ), najwyższy zwierzchnik departamentu wywiadu w Ministerstwie Obrony, zastępca kierownika Sztabu Obrony, wspomniany już koordynator służby wywiadowczej i bezpieczeństwa oraz kilku urzędników z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

W skład brytyjskich służb specjalnych wchodzi m.in.:

- Joint Intelligence Committee (JIC) – Połączony Komitet Wywiadu,
- Security Service (dawniej MI 5), czyli kontrwywiad cywilny podporządkowany Ministrowi Spraw Wewnętrznych,

³ Tamże, s. 43.

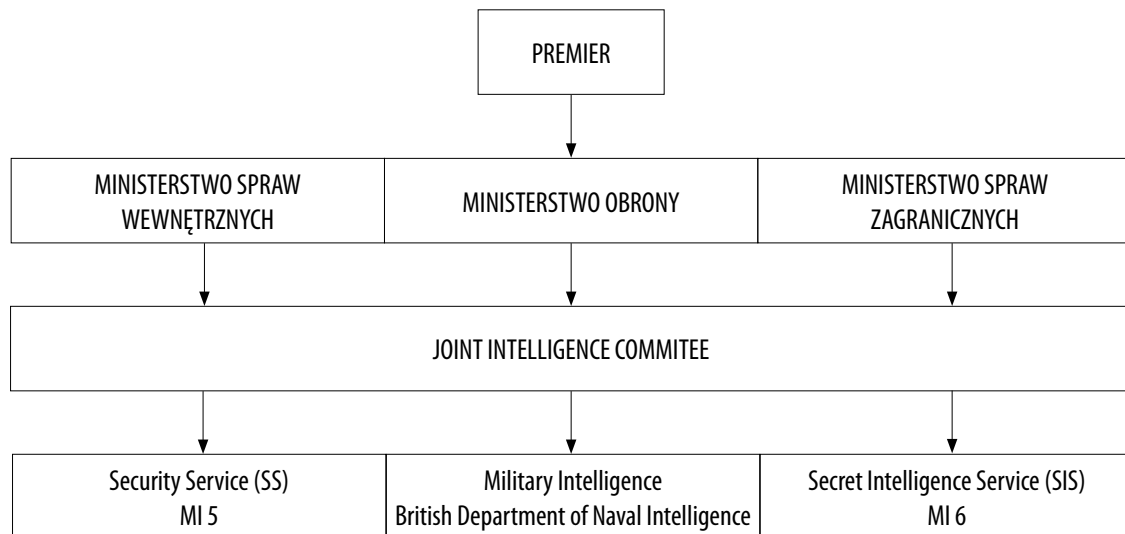
- Secret Intelligence Service (dawniej MI 6), czyli wywiad cywilny podporządkowany Ministrowi Spraw Zagranicznych,
- Military Intelligence, czyli Sztab Wywiadu Wojskowego podporządkowany Ministrowi Obrony,
- Defence Intelligence Staff (DIS), czyli aparat analityczny instytucji wywiadowczych,
- Biuro Ocen i Analiz Wywiadowczych będące instytucją resortową Ministerstwa Obrony oraz Departament Badań i Analiz (Research and Analysis Department) przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych.
- British Department of Naval Intelligence – Brytyjski Departament Wywiadu Marynarki Wojennej,
- Government Communications Headquarters (GCHQ) – Centrala Łączności Rządowej,
- Operational Intelligence Centre (OIC) – Ośrodek Wywiadu Operacyjnego,
- Serious Organised Crime Agency (SOCA) – Agencja ds. Zorganizowanej Przestępczości.

Oprócz tego funkcjonuje również Połączone Centrum Interpretacji Danych z Rozpoznania Powietrznego (JARIC – Joint Air Reconnaissance Intelligence Centre), podległe bezpośrednio Defence Intelligence Staff, nie wchodzące jednak w skład Połączonego Komitetu Wywiadu (JIC). Należy podkreślić, że Intelligence Service Act przyjęty w 1994 roku, był kolejnym krokiem na drodze do formalnego ustabilizowania systemu i stał się podstawą prawną reformy brytyjskiego modelu służb specjalnych⁴. Ustawa nadała SIS ściśle określone zadania, w wyjątkowo zwięzłej formie językowej. Mianowicie SIS odpowiada za: „zdobycie i przygotowanie informacji związanych z działalnością lub zamierzeniami osób pozostających poza granicami Wielkiej Brytanii. Funkcję tę wykonuje tylko w interesie bezpieczeństwa narodowego bądź w interesie ekonomicznym Wielkiej Brytanii”⁵.

Osobną gałęzią, dosłownie rzecz biorąc, są tzw. Special Branch, czyli wydziały specjalne policji metropolitalnej i regionalnej. Zajmują się głównie zwalczaniem anarchistów, organizacji terrorystycznych, a także osób próbujących podważyć brytyjski system partyjny. Wyjątkową rolę, wręcz historyczną, posiada wydział w Ulsterze, rozpracowujący działalność terrorystyczną IRA. Wydział ten jest często traktowany jako jedyny odnośnik nazwy – Special Branch. Trzeba również zaznaczyć, że wydział nigdy nie wchodził w skład ogólnego systemu kierowania i zarządzania działalnością wywiadowczą oraz systemu finansowania.

⁴ Po objęciu stanowiska premiera przez Johna Majora służby zostały poddane gruntownej przebudowie. Jego głównym celem było przekształcenie MI 5 w angielskie FBI. Wprowadził jedną dyrekcję, której podlegały: Special Branch, Wywiad Generalny, brygady antyterrorystyczne Scotland Yardu. Na podstawie ustawy o służbach wywiadowczych (Intelligence Services Act), zewnętrzny nadzór nad służbami specjalnymi powierzono Komitetowi Wywiadu i Bezpieczeństwa (Intelligence and Security Committee). Jednocześnie zliberalizowano wyjątkowo restrykcyjne podejście do tajności. W mediach zaczął pojawiać się dyrektor generalny SIS. W 1997 roku Public Record Office otworzyło niektóre archiwa służby. Zob. N. West, *MI – 5*, Warszawa 1999; N. West, *MI – 6, Operacje brytyjskiej Tajnej Służby Wywiadu 1909 – 1945*, Warszawa 2000.

⁵ Intelligence Service Act z 26 maja 1994 roku.

Tabela 1. Model służb specjalnych w Wielkiej Brytanii

- JARIC,
- Government Communications Headquarters (GCHQ),
- Operational Intelligence Centre (OIC),
- Serious Organised Crime Agency (SOCA).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Piekałkiewicz, *Dzieje szpiegostwa*, Warszawa 1999, s. 449

Stany Zjednoczone

Największy wpływ na rozwój i obecny model służb specjalnych w Stanach Zjednoczonych wywarł proces wychodzenia z izolacjonizmu politycznego oraz udział w II wojnie światowej. W 1942 roku prezydent Roosevelt powołał Biuro Służb Strategicznych (Office of Strategic Services – OSS), które stało się prekursorem a także kuźnią kadr dla później powstałej Centralnej Agencji Wywiadowczej. Główną postacią OSS (rozwiązaną przez prezydenta Trumana w 1945 roku), autorem planu rozmieszczenia siatki agentów w Europie Środkowo-Wschodniej był Allen W. Dulles. Jest to wyjątkowa postać w historii wywiadu amerykańskiego, której później głównie dzięki doświadczeniu i autorytetowi powierzona zostanie misja utworzenia Centralnej Agencji Wywiadowczej.

W 1947 roku na mocy National Security Act powołano do życia koronną instytucję wywiadowczą w Stanach Zjednoczonych: Central Intelligence Agency (CIA). „Z podstaw prawnych działania Centralnej Agencji Wywiadowczej wynika szeroki zakres jej kompetencji i uprawnień co stawia ją w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do innych służb”⁶. Z uwagi na kontekst polityczny CIA szybko zostało wyposażone o niezbędne zasoby i kompetencje. „Na mocy ustawy z 1949 roku CIA uzyskuje autonomię nie notowaną jeszcze w dziejach amerykańskiej konstytucji: CIA ma być finansowana ze środków pozabudżetowych, z których

⁶ A. Żebrowski, M. Żmigrodzki, J. Babula, *Rola służb specjalnych w siłach zbrojnych*, Kraków 1999, s. 192.

nie musi się rozliczać przed Kongresem i niezależnie od obowiązującego ustawodawstwa imigracyjnego może ściągać rocznie do USA do stu zwerbowanych za granicą agentów. (...) W pierwszych latach istnienia CIA była zakonspirowana na zewnątrz. Ulokowano ją w drukarni Departamentu Stanu w Waszyngtonie. Od końca 1959 roku kwatera główna CIA znajduje się w Langley w stanie Wirginia. (...) Koszt budowy wyniósł 46 milionów dolarów”⁷.

Drugą najważniejszą instytucją wywiadowczą w USA powstała w 1952 roku. Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Agency – NSA) przydzielono odpowiedzialność za szyfrowanie i deszyfrowanie oraz powierzono zadanie szpiegowania systemów masowego komunikowania się na obszarze całego świata. „Prezydent Harry S. Truman złożył swój podpis pod siedmiostronicowym rozporządzeniem skierowanym do sekretarza stanu i sekretarza spraw wewnętrznych. Dokument zakwalifikowano jako ściśle tajny z hasłem. Jego treść do dzisiaj jest jedną z najpilniej strzeżonych amerykańskich tajemnic państwowych. Zgodnie z zarządzeniem prezydenta dwa tygodnie później powołano do życia nową służbę wywiadowczą. O jej utworzeniu nie wiedział początkowo ani Kongres Amerykański, ani amerykańska opinia publiczna”⁸.

Siedzibę NSA utworzono na specjalnie wydzielonym terytorium, po byłej bazie wojskowej Fort Meade o powierzchni 18 kilometrów kwadratowych. Aktualnie SIGINT City, bo tak jest nazywane, posiada własną elektrownię mogące wyprodukować energię dla 50 tys. mieszkańców, boiska, teren rekreacyjny, restaurację, bibliotekę centra handlowe, bank, salony fryzjerskie a nawet college dla adeptów sztuki wywiadowczej. NSA jest jedną z najbardziej zakamuflowanych instytucji wywiadowczych na świecie, posądzana o prowadzenie za pomocą wszelkich możliwych środków totalnej inwigilacji w skali globalnej.

Trzecią największą organizacją, wchodzącą w zakres amerykańskich służb specjalnych, jest powołane w 1909 roku, słynne Federalne Biuro Śledcze (Federal Bureau of Investigations – FBI). Obecnie odpowiada ono za bezpieczeństwo wewnętrzne USA, choć początkowo działalność sprowadzała się wyłącznie do śledzenia osób łamiących prawo. Nie można nie wspomnieć o legendzie tej instytucji, mianowicie o Johnie Edgarze Hooverze. „W 1924 roku prezydent Coolidge mianuje 29 – letniego adwokata najwyższym szefem FBI. Ten stosuje nowe, nieortodoksyjne metody w zwalczaniu przestępczości. Urządza na przykład pierwsze centralne archiwum odcisków palców, buduje superlaboratoria dla służby śledczej, zakłada akademię policyjną i organizuje szeroko rozgałęzioną siatkę agentów, nad których wyszkoleniem czuwa osobiście. Rygorystyczną dyscypliną i purytańską surowością Hoover robi z FBI najsprawniejszą policję świata (...) Rzecz zupełnie niezwykła: J. Edgar Hoover pozostał szefem FBI przez 48 lat, pod ośmioma prezydentami i szesnastoma ministrami sprawiedliwości

⁷ J. Piekalkiewicz, *Dzieje szpiegostwa*, Warszawa 1999, s. 444-445.

⁸ E.R. Koch, J. Sperber, *Infomafia*, Gdynia 1999, s. 212. W świetle tego dokumentu nie można się zgodzić z Januszem Piekalkiewiczem, który za datę powołania NSA podaje rok 1947. Ani Andrzej Żebrowski ani autorzy *Infomafii* nie zamieszczają nawet wzmianki o NSA w rozdziałach swoich prac, w których jest mowa o National Security Act.

i był pierwszym urzędnikiem amerykańskim, którego po śmierci w 1972 roku wystawiono w rotundzie Kapitolu”⁹.

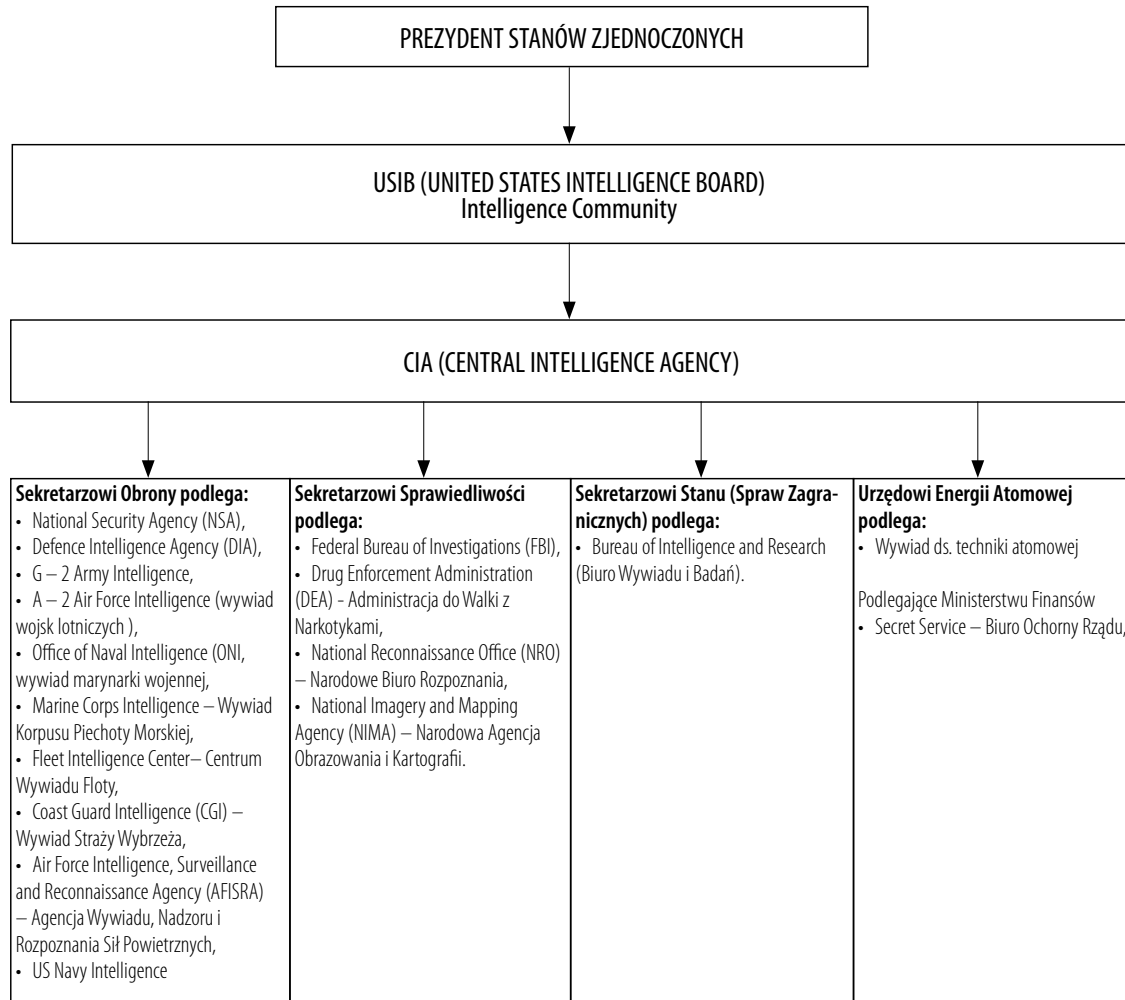
Warto jeszcze wspomnieć o innej, niezwyklej na skale światową, amerykańskiej służbie specjalnej. Secret Service powołana po wojnie secesyjnej by przeciwstawić się fałszerzom brudnych pieniędzy, po zamordowaniu prezydenta McKinleya w 1901 roku stała się i pozostaje do dzisiaj organizacją odpowiedzialną za bezpieczeństwo głowy państwa. Co ciekawe podlega ona Ministerstwu Finansów i pomimo, iż wchodzi w zakres aparatu służb specjalnych to z wywiadem i szpiegostwem ma niewiele wspólnego.

Zwierzchnią siłą dla wszystkich służb specjalnych w Stanach Zjednoczonych pozostaje Rada Stanów Zjednoczonych ds. Wywiadu (United States Intelligence Board – USIB). Określa ona podstawowe zadania i priorytety dla poszczególnych organizacji, a także pełni tę samą rolę co w Wielkiej Brytani Joint Intelligence Committee, będąc organem koordynacyjno-kontrolnym. Co ważne, przewodniczeniem USIB zajmuje się szef CIA.

Oczywiście najwyższym zwierzchnikiem wszystkich służb specjalnych w USA jest prezydent. Warto również zaznaczyć, że opisany schemat dotyczy państwowych służb specjalnych w państwie, w którym funkcjonują również prywatne agencje.

Warto bliżej przyjrzeć się konstrukcji koordynacji pracy służb, zwłaszcza po zmianach będących rezultatem dramatu 9/11. Stany Zjednoczone po wieloletnich doświadczeniach wypracowały standard „*Intelligence Community*”. Nie wdając się w szczegóły i aspekt historyczny, należy podkreślić, że to co stoi u podstaw stworzenia tej swoistej wspólnoty to wypracowanie reguły, w którym z jednej strony wszystkie Agencje wyciągają do siebie pomocną dłoń i uczą się od siebie, z drugiej strony umiejętnie racjonują dostępne środki do potrzeb wynikających z bezpieczeństwa. Chodzi u uwolnienie wśród wszystkich organów poczucia tzw. sensu wspólnoty (*sense of community*). Oczywiście za tym idą określone rozwiązania instytucjonalne i funkcjonalne. Ma to szczególne znaczenie w krajach, w których lista różnego rodzaju służb jest długa. W USA, operując skrótami, obejmuje ona takie organizacje, jak, CIA, DIA, NSA, FBI, AFOSI, NCIS, CGIS, USACIC a także biura zajmujące się wywiadem w Departamencie Obrony, Stanu, Bezpieczeństwa Stanowego i mnóstwo innych biur w różnych instytucjach na poziomie stanowym i federalnym (nie licząc prywatnych instytucji wywiadowczych). Formuła „Wspólnoty wywiadowczej” (*Intelligence Community*) jest szczególnie ważna z punktu widzenia eliminacji takich zjawisk, jak: dublowanie, asymetria, rywalizacja, nieproporcjonalność działań czy środków, nadużycia kompetencji, chaos informacyjny.

⁹ J. Piekalkiewicz, op. cit., s. 446.

Tabela 2. Model służb specjalnych w Stanach ZjednoczonychŹródło: opracowanie własne na podstawie: J. Piekałkiewicz, *Dzieje szpiegostwa*, Warszawa 1999, s. 445.

Niemcy

Przypadek niemieckich służb specjalnych jest osobliwy pod wieloma względami. Głównym powodem są okoliczności w jakich powstawały, w szczególności uwarunkowania powojenne. Wystarczy powiedzieć, że osobą, która odbudowała niemiecki wywiad był długoletni kierownik wydziału „Obce Wojska Wschód”, odpowiedzialny w trakcie II Wojny Światowej za rozpoznanie Związku Radzieckiego. Reinherd Gehlen zdając sobie sprawę z kryzysowej sytuacji Niemiec pod koniec wojny zaproponował USA swoje usługi wraz, co ważniejsze, z kompletnym archiwum, pełnym raportów, zdjęć lotniczych, analiz dotyczących Związku Radzieckiego. Był to czas, w którym amerykański wywiad dysponował bardzo słabym rozpoznaniem swojego późniejszego, zimnowojennego wroga. Kiedy oficerowie amerykańscy zdali sobie sprawę z wagi, tego ukrytego w Górnej Bawarii, archiwum podjęli decyzję o współpracy z Gehlenem, wysyłając go do USA. „Pobył Gehlena w USA trwał kilka miesięcy i zakończył się uzgodnieniem warunków, na jakich miała zostać utworzona

nowa służba wywiadowcza. Tak więc w 1946 roku powstaje Organizacja Gehlena jako organizacja niemiecka wewnątrz wywiadu amerykańskiego¹⁰. Co ciekawe siedziba znalazła się ostatecznie w Pullach, koło Monachium, w dawnej siedzibie Rudolfa Hessa, gdzie do dziś mieści się centrala niemieckiego wywiadu. „Ów aparat, utworzony na trzy lata przed powstaniem Republiki Federalnej, jest obok kolei i poczty jedyną państwową instytucją w zachodnich Niemczech, która po krótkiej przerwie podjęła na powrót swoją pracę”¹¹. Po utworzeniu Republiki Federalnej Niemiec i po objęciu urzędu przez kanclerza Konrada Adenauera, Organizacja Gehlena miała już dwóch klientów na dostarczane przez nią informacje. „W sierpniu 1955 roku Centralna Agencja Wywiadowcza Stanów Zjednoczonych zaprzestaje finansowania Organizacji Gehlena, która prowadzi dalszą działalność już wyłącznie za pieniądze i na potrzeby rządu RFN. Równocześnie kanclerz Adenauer rozpoczął aktywne starania w sprawie przekształcenia Organizacji Gehlena w formalny organ rządowy, co znalazło praktyczny wyraz w przemianowaniu jej na Federalną Służbę Wywiadowczą – BND. Została ona utworzona 1 kwietnia 1956 roku na mocy tajnej uchwały rządu RFN”¹². Trzeba zaznaczyć, że Organizacja Gehlena, w historii służb wywiadowczych, była jedyną instytucją, służącą trzem różnym mocodawcom, w trzech różnych systemach politycznych.

Organizacją odpowiedzialną za wywiad aktualnie nadal pozostaje Federalna Służba Wywiadowcza (Bundesnachrichtendienst – BND). W 2003 roku formacja ta liczyła ok. 6 500 pracowników a jej budżet wynosił 1.485 mld euro. BND bezpośrednio podporządkowana jest Szefowi Urzędu Kanclerskiego. „Strukturalny kształt Federalnej służby Wywiadowczej tworzy sztab i sześć departamentów oraz biuro łącznikowe i szkoła BND. Sztab oprócz koordynowania działań centrali zajmuje się także przygotowaniem dokumentów dla potrzeb ośrodków zewnętrznych m.in. rządu i komisji parlamentarnych”¹³.

W skład BND wchodzi następujące departamenty: operacyjny, rozpoznania technicznego, analiz, administracji, bezpieczeństwa i ochrony kontrwywiadowczej oraz zadań centralnych. Departament ochrony kontrwywiadowczej nie zajmując się kontrwywiadem niemieckim lecz odpowiada wyłącznie za ochronę struktur BND przed inwigilacją obcych wywiadów. „Warto zauważyć, że w 2001 roku kiedy nastąpił gwałtowny wzrost zagrożeń ze strony międzynarodowego terroryzmu w strukturach BND utworzono referat antyterrorystyczny oraz specjalną grupę przeznaczoną do użycia poza granicami RFN w sytuacjach kryzysowych”¹⁴.

Najciekawszą instytucją, pod względem motywu funkcjonowania, jest powołany w 1950 roku Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (Bundesamt für Verfassungsschutz – BfV), który realizuje zadania typowe dla organów kontrwywiadowczych. Specyficznym dla niej jest fakt, iż formalnie zajmuje się udaremnianiem nie działań wymierzonych przeciwko państwu, lecz sprzecznych i naruszających konstytucję niemiecką z 1949 roku. Wynika to z samej ustawy

¹⁰ F. Bielak, *Służby wywiadowcze Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1985, s. 40.

¹¹ J. Piekalkiewicz, op. cit., s. 442.

¹² F. Bielak, op. cit., s. 53.

¹³ *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005, s. 215.

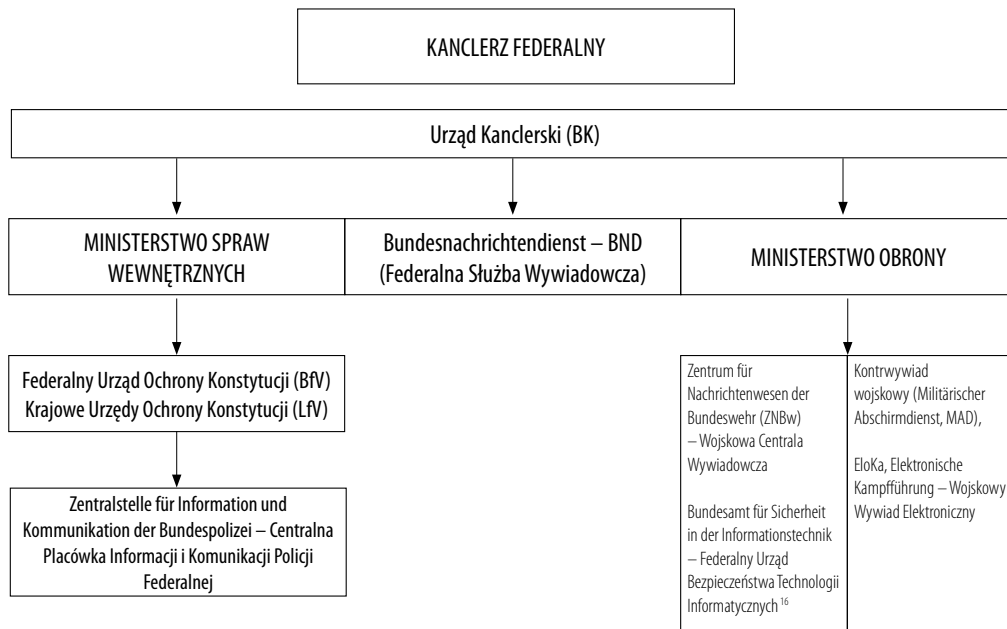
¹⁴ Tamże, s. 217.

zasadniczej, w której nie odnajdziemy przepisów o ochronie państwa. Podłożem dla stworzenia tej instytucji stały się inne normy. „Podstawy konstytucyjne dla powołania takiej służby stworzył art. 73 ustawy zasadniczej, na mocy którego Federacja otrzymała wyłączne prawo do wydawania przepisów dotyczących ochrony konstytucji. Istotny dla powołania omawianej służby jest także art. 87 konstytucji RFN, który zawiera stwierdzenie, że Federacja może powołać centralny urząd w celu gromadzenia dokumentów związanych z ochroną konstytucji”¹⁵.

Federalny Urząd Ochrony Konstytucji podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych. BfV zatrudnia ok. 2 500 pracowników a jej budżet w 2002 roku wyniósł ok. 128 mln euro. Organizacja podzielona jest na siedem wydziałów i zajmują się m.in. takimi sprawami jak: zwalczanie działalności wywiadowczych obcych państw, walka z terroryzmem i ekstremizmami politycznymi, ochrona tajemnicy państwowej, a także wykrywanie nielegalnej aktywności cudzoziemców. Oprócz centralnego organu kontrwywiadowczego funkcjonują w poszczególnych landach Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji (Landesbehörden für Verfassungsschutz – LfV), nad którymi kontrolę mają ministrowie spraw wewnętrznych krajów związkowych.

Pion wojskowy służb specjalnych w Niemczech sprawują dwie organizacje: Wojskowa Służba Kontrwywiadowcza (Der Militärische Abschiermdienst – MAD) oraz Centrum Rozpoznania Bundeswehry (Zentrum für Nachrichtenwesen der Bundeswehr).

Tabela 3. Model służb specjalnych w Niemczech



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005.

¹⁵ Tamże, s. 218.

¹⁶ Centrum Rozpoznania Wojskowego do 2001 roku miało nazwę – Urząd Rozpoznania Bundeswehry. Warto jednak zaznaczyć, że Feliks Bielak posługuje się nazwą – Służba Rozpoznania Wojskowego. Obecnie podlega Oddziałowi II Sztabu Sił Zbrojnych. Feliks Bielak wyróżnił również Urząd Bezpieczeństwa Bundeswehry jako organ bezpośrednio podległy Ministerstwu Obrony. F. Bielak, op. cit., s. 51-57.

Francja

Francuskie, cywilne służby specjalne to przede wszystkim dwie, słynne organizacje: Dyrekcja Generalna Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Direction Générale de la Sécurité Intérieure DGSI), wcześniej Dyrekcja Ochrony Terytorialnej (Direction de la Surveillance du Territoire – DST) oraz Główna Dyrekcja Bezpieczeństwa Zewnętrznego (Direction Générale de la Sécurité Extérieure – DGSE), przekształcona w 1981 roku z SDECE.

Służba Dokumentacyjna Wywiadu i Kontrwywiadu we Francji (Service de Documentation Extérieure et de Contre – Espionage – SDECE) powstała w 1945 roku, jako spadkobierczyni założonej przez generała de Gaulle’a Direction Général des Services Spéciaux (DGSS) i jej następczyni Direction Général des Etudes et Recherches (DGER).

Organizacja ta przeszła w swojej historii kilka reorganizacji, z największą na czele z 1981 roku, kiedy to na stanowisko prezydenta wybrany został François Mitterrand. Służby zostały przekształcone w DGSE a ich wieloletni dyrektor hrabia de Marenches, który poznał w trakcie swojej pracy „pięciu kolejnych dyrektorów CIA, dwóch dyrektorów BND i czterech brytyjskich MI 6”¹⁷, podał się do dymisji. W literaturze przedmiotu tak charakteryzowało się siłę francuskiego wywiadu. „SDECE nie dysponuje potężnymi środkami CIA, co nie znaczy, że ma się zadowolić rolą drugoplanową. Siłą Basenu, podobnie jak niegdysiejszych szwoleżerów, będzie ruchliwość, lekkość, polot, potężna doza intuicji i tupetu. Jednym słowem odzwierciedlać będzie wrodzoną zdolność Francuzów do koronkowej roboty”¹⁸.

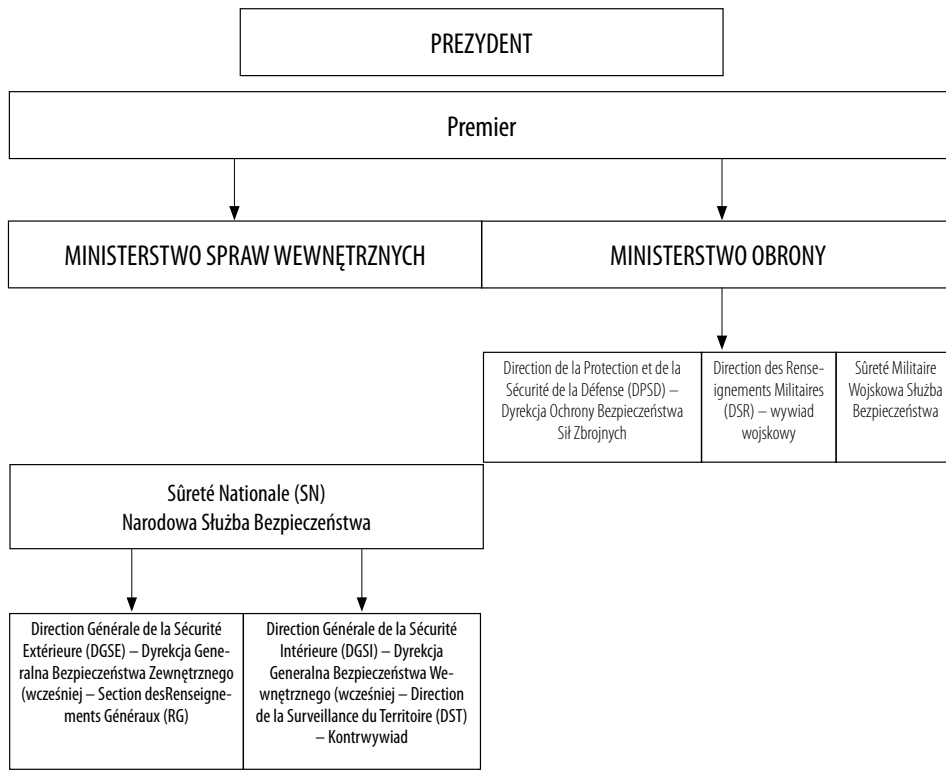
Kontrwywiad francuski DST został powołany do życia w 1944 roku rozporządzeniem D. 8017 SN/ST. „Uzupełnieniem podstawy prawnej była uchwała z października 1946 roku i dekret z lutego 1949 roku. Nowe służby założyły swoją kwaterę pod numerem 13 przy Rue des Saussaies, naprzeciw głównej kwatery wywiadu”¹⁹. Jak wskazuje Encyklopedia Szpiegostwa „DST cieszy się dobrą sławą dzięki dyskretnej skuteczności swoich pracowników, których werbuje się spośród absolwentów szkół wyższych, z dobrych rodzin. System informacyjny DST jest ponoć przedmiotem zazdrości pozostałych zaprzyjaźnionych służb bezpieczeństwa”²⁰.

¹⁷ R. Faligot, R. Kauffer, *Służby specjalne*, Warszawa 1998, s. 647.

¹⁸ Tamże, s. 646.

¹⁹ Tamże, s. 493.

²⁰ *Encyklopedia szpiegostwa*, SPAR, Warszawa 1995, s. 92.

Tabela 4. Model służb specjalnych we Francji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Piekalkiewicz, *Dzieje szpiegostwa*, Warszawa 1999, s. 451.

Hiszpania

Do roku 1975, czyli do śmierci generała Franco, istniejące dotychczas liczne tajne hiszpańskie służby specjalne zarządzane zazwyczaj były przez wojskowych. Naczelne Centrum Informacji Obrony (Centro Superior de Información de la Defensa – CESID) powstało w roku 1977 na fali tzw. *transición*, czyli procesu przechodzenia Hiszpanii od dyktatury do demokracji. „Powstaniu CESID towarzyszyły jednak znaczne problemy. Socjaliści i inne partie lewicowe odnosiły się z wielkim niedowierzaniem do wszystkiego, co miało związek z wywiadem. Ludzie organizujący nową służbę odziedziczyli wielu pracowników, którzy przez długi czas służyli w armii Franco”²¹. Pod kierownictwem Felipe Gonzaleza, w latach osiemdziesiątych przeprowadzono w CESID szereg niecierpiących zwłoki modernizacji oraz wymiany kadr. „CESID, składający się przeważnie z byłych członków SECED (Servicio Central de Documentación de la Presidencia del Gobierno), będzie musiał przejąć obowiązki wywiadu zagranicznego, wywiadu oraz kontrwywiadu, jak również, co okaże się znacznie trudniejsze, kontrolę nad niektórymi formami wewnętrznej działalności politycznej, zmierzającej w kierunku destabilizacji państwa”²².

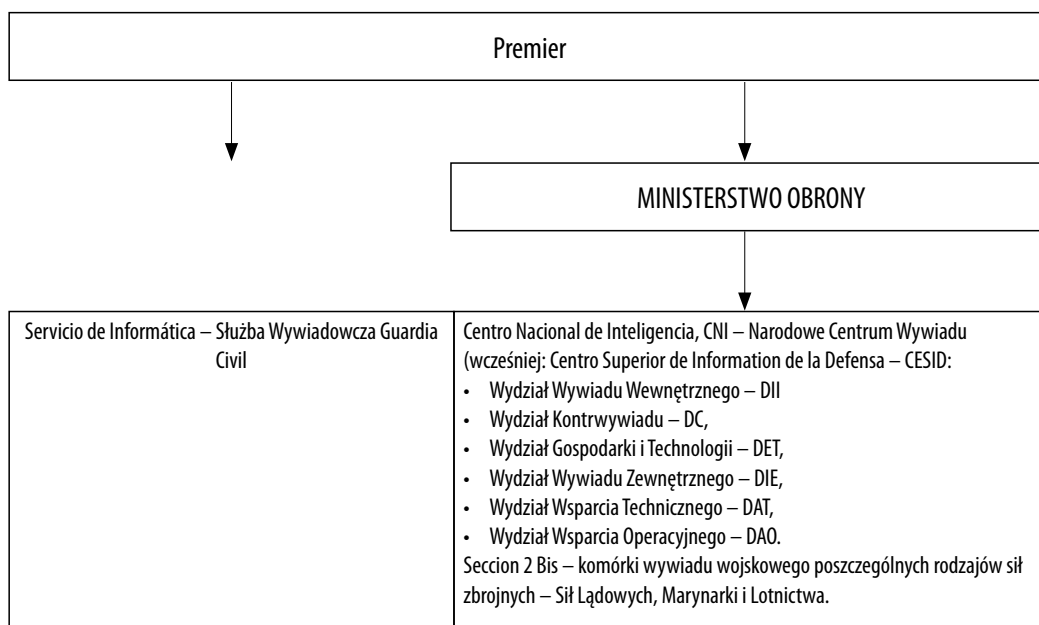
²¹ Tamże, s. 110.

²² R. Faligot, R. Kauffer, op. cit., s. 672.

Ostatnie reformy przekształciły CESID w Centro Nacional de Inteligencia (CNI) – Narodowe Centrum Wywiadu. CNI jest obecnie główną służbą bezpieczeństwa Hiszpanii, która skupia w sobie funkcje wywiadu cywilnego, wywiadu wojskowego i kontrwywiadu. Pod względem administracyjnym podlega Ministrowi Obrony, natomiast pod względem taktycznym podlega bezpośrednio Premierowi, który powołuje Dyrektora CNI i programuje, za pośrednictwem odpowiednich organów aktualne zadania, jak również jest głównym adresatem sprawozdań, analiz i raportów CNI. Organizacja znana jest powszechnie jako „Dom” (La Casa) i pod tą nazwą funkcjonuje również w języku dziennikarskim i potocznym. Siedziba mieści się pod Madrytem w kompleksie budynków przy Carretera La Coruna. CNI podzielony jest na 6 wydziałów operacyjnych i 3 departamenty pomocnicze. W skład organizacji wchodzi m.in. następujące wydziały: Wywiadu Wewnętrznego, Kontrwywiadu, Gospodarki i Technologii, Wywiadu Zewnętrznego, Wsparcia Technicznego, Wsparcia Operacyjnego.

Oprócz tego funkcjonują wydziały wywiadu wojskowego poszczególnych sił zbrojnych, tzw. Seccion 2 Bis, które po utworzeniu CNI znacznie straciły na znaczeniu i obecnie zajmują się analizą informacji dotyczących sił zbrojnych państw obcych na potrzeby szefów sztabów. Głównym obiektem zainteresowania służb hiszpańskich nadal pozostaje baskijska organizacja separatystyczna ETA. Największa zagraniczna placówka CNI w Paryżu zajmuje się niemal wyłącznie infiltracją organizacji baskijskich we Francji.

Tabela 5. Model służb specjalnych w Hiszpanii



Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Faligot, R. Kauffer, *Służby specjalne*, Warszawa 1998, s. 672-674.

Rosja

Nie można poddać analizie bieżącego modelu rosyjskich służb specjalnych bez uwzględnienia struktury tych organizacji w Związku Radzieckim. Wywiad radziecki przez kilka dekad opierał się na dwóch filarach: powołanym jeszcze w 1924 roku Głównym Zarządzie Wywiadu (Głównoje Razwiedywatielnoje Uprawlenije – GRU) oraz ustanowionym w 1954 roku Komitecie Bezpieczeństwa Państwowego (Komitet Gosudarstwiennoj Biezopasnoti – KGB), jako spadkobiercy m.in. INO, Czeki, NKWD, NKGB.

Władimir B. Rezun, alias Wiktor Suworow, autor takich bestsellerów jak: „Akwarium”, „Lodołamacz”, „Specnaz”, były oficer GRU, na emigracji od 1978 uważał tę organizację za najtajniejszą ze wszystkich służb specjalnych. Oficjalnie funkcjonowała ona w Związku Radzieckim jako jednostka wojskowa nr 44388, a w szeregach armii nikt nie wymieniał jej z nazwy²³. Od początku istnienia KGB, obie organizacje prowadziły ze sobą zacięłą rywalizację, nazywając się nawzajem sąsiadami. „W przeciwieństwie do KGB, rozpatrującego zgłoszenia kandydatów, nikt nie może sam zaproponować swoich usług GRU. Nie ma takiego prawa”²⁴. Z rywalizacji obu instytucji obronna ręką w czasach zimnowojennych wyszło KGB. „Kiedy w 1958 roku wychodzi na jaw, że podpułkownik GRU J.W. Popow pracuje dla wywiadu amerykańskiego, Chruszczow wydaje rozkaz przeprowadzenia czystki w GRU i przejęcia tej służby przez przewodniczącego KGB²⁵. Jeszcze większą wpadką było zdemaskowanie jednego z najsłynniejszych agentów – informatora CIA i MI 6, funkcjonariusza GRU, Olega Pieńkowskiego.

Należy podkreślić, że w czasach Związku Radzieckiego, pracownicy aparatu wywiadowczego stanowili wysoko uprzywilejowaną grupę zawodową, która posiadała dostęp do artykułów zupełnie niedostępnych dla reszty mieszkańców, miała możliwość podróży i wyjazdów zagranicznych, a ich stopa życiowa była nieporównywalnie wyższa od pozostałych obywateli ZSRR. Droga kariery dla młodych adeptów wyższych uczelni szła bądź przez partię bądź przez KGB. Dlatego też cała machina wywiadowcza KGB i GRU była jedną z najpotężniejszych, najbardziej rozbudowanych, a na pewno najliczniejszych organizacji wywiadowczych XX wieku. KGB swoim zasięgiem objął i przesiąknął każdą sferę życia społecznego. Po upadku ZSRR ukazał się obraz społeczeństwa wręcz bliźniaczy do tego jaki pozostał po upadku NRD. Posłużmy się opisem Cerkwi prawosławnej w Rosji z 1991 roku dokonanej przez Józefa Smagę. „Dostęp do tajemnic archiwalnych rzucił również światło na wiele obszarów życia społecznego, potwierdzając dotychczasowe przypuszczenia i hipotezy. Dokumentalnie po raz pierwszy zostało udowodnione, iż bardzo liczni przedstawiciele hierarchii Cerkwi prawosławnej to agenci KGB. Polityczny ultraloyalizm hierarchii w nowych warunkach stawał się poważną barierą we

²³ Zob. P. de Villemarest, *GRU – sowiecki super wywiad*, Warszawa 1988; Por. W. Suworow, *Akwarium*, Warszawa 1990.

²⁴ Tamże, s. 11.

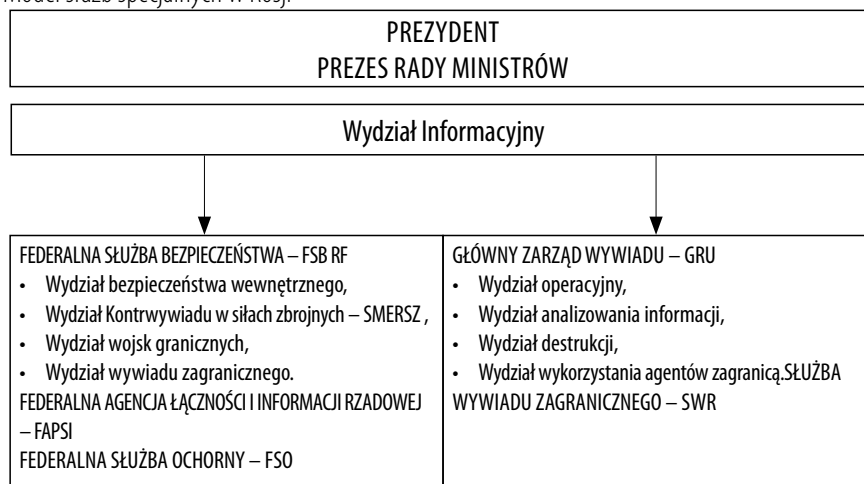
²⁵ J. Piekalkiewicz, op. cit., s. 448.

właściwym spełnianiu przez Cerkiew zarówno normalnej posługi duszpasterskiej jak i pracy na rzecz odnowy moralnej społeczeństwa”²⁶.

Po rozpadzie ZSRR, pod koniec 1991 roku, na miejsce wysłużonej KGB powołano w październiku 1991 roku Międzyrepublickańską Służbę Bezpieczeństwa, która przetrwała tylko do 1992 roku. Na jej miejsce z kolei utworzono Agencję Bezpieczeństwa Federalnego (Agenstwo Federalnej Bezopasnosti – AFB), która przejęła prawie wszystkich pracowników KGB. Łatwo się domyśleć, że odziedziczyła również stare, wypróbowane metody pracy i mentalność tych samych ludzi. Trzeba jeszcze wspomnieć, że w tym gorącym okresie nie zamarła rywalizacja między obiema instytucjami. W 1991 roku, „GRU, korzystając z rozbitcia KGB, dąży do tego, by stać się główną siłą wywiadu zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego”²⁷. Co ciekawe, GRU zachowała swoją, używaną od lat dwudziestych nazwę po dziś dzień.

Obecnie wywiad cywilny spoczywa w rękach Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, która działa w oparciu o dekret prezydenta Władimira Putina z sierpnia 2003 roku o Federalnej Służbie Bezpieczeństwa. Dekret ten był elementem procesu konsolidacji rosyjskich służb specjalnych w jeden resort. FSB przejęła m. in. takie organizacje jak: Federalna Służba Graniczna, Federalna Agencja Łączności i Informacji Rządowej.

Tabela 6. Model służb specjalnych w Rosji



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Piekalkiewicz, *Dzieje szpiegostwa*, Warszawa 1999, s. 447.

Polska

Polskie służby specjalne, jak wszystkie postkomunistyczne, musiały przejść długą drogę reform. „W ówczesnych warunkach formułowano w tym zakresie alternatywne rozwiązania – począwszy od koncepcji opcji zerowej, polegającej na rozwiązaniu służb funkcjonujących

²⁶ J. Smaga, *Narodziny i upadek imperium – ZSRR 1917-1991*, Kraków 1992, s. 387.

²⁷ R. Faligot, R. Kauffer, op. cit., s. 822.

w poprzednim systemie, do koncepcji zmian ewolucyjnych”²⁸. Od początku okresu transformacyjnego nakreślono przyszły charakter i miejsce w systemie państwowym. Podporządkowano służby specjalne cywilnym organom władzy państwowej oraz przyjęto zasadę kształtowania zadań tych organów w aktach normatywnych. Powołanie w 1990 roku Urzędu Ochrony Państwa, który skupiał w sobie funkcję cywilnego wywiadu i kontrwywiadu, było początkiem zmian w polskim systemie. Rok później utworzono Wojskowe Służby Informacyjne, w miejsce Wojskowej Służby Wewnętrznej, jako pion wywiadu i kontrwywiadu bezpośrednio podporządkowany Ministerstwu Obrony. Ten fakt nie pozostawał bez znaczenia bowiem Urząd Ochrony Państwa od 1996 roku został wyłączony ze struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i bezpośrednio podporządkowany Prezesowi Rady Ministrów, co na tle modeli w innych państwach zachodnich nie było powszechne.

Szeroko dostrzegana była natomiast kwestia utworzenia odpowiedniego nadzoru nad służbami specjalnymi. Wynikało to przede wszystkim z obawy przed wszechpaństwem, dość dobrze w ówczesnym okresie jeszcze pamiętanym z poprzedniego systemu politycznego. Pokutował strach przed aparatem systemu bezpieczeństwa, oraz ludźmi, których nie można było za dotknięciem czarodziejskiej różdżki wymienić²⁹. Postulat apolityczności i kontroli nad służbami był wtedy najbardziej aktualny. Już w 1990 roku powołano Polityczny Komitet Doradczy, złożony z członków powoływanych przez premiera. Gremium to było usytuowane przy ministrze spraw wewnętrznych i jego kompetencję ograniczały się niemal wyłącznie do opiniowania projektów aktów prawnych oraz polityki kadrowej. Dlatego już rok później wobec palącej potrzeby stworzenia nadzoru parlamentarnego, zawiązano Sejmową Podkomisję ds. Kontroli Służb Specjalnych, funkcjonującą w ramach Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych. Podkomisja ta stała się pierwszą organizacją prowadzącą stały, parlamentarny nadzór nad służbami specjalnymi. Sprawa nadzoru i koordynacji nad organami wywiadowczymi będzie przedmiotem odrębnej analizy.

„Porównanie zakresów przedmiotowych zadań UOP i WSI wskazuje, że zakres działania UOP był znacznie szerszy. Obejmował zarówno zadania związane z rozpoznaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom, jak też zadania związane ze zwalczaniem przestępczości. (...) 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”³⁰. Następstwem przypisania UOP obowiązku zwalczania określanych ustawą przestępstw, normodawca wyposażył funkcjonariuszy UOP w określone uprawnienia procesowe, wpływające z przepisów Kodeksu postępowania karnego.

²⁸ S. Zalewski, *Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP*, Warszawa 2005, s. 45.

²⁹ Trafny wydaje się pogląd Stanisława Pikulskiego, który dostrzega, że zmiana ustroju w Polsce wymagała rozwiązania funkcjonującej w PRL Służby Bezpieczeństwa, do której modelu działania oraz stosowanych w praktyce metod działania było wiele zastrzeżeń. Stosowane przez SB brutalne metody działania na wielu odcinkach pracy operacyjnej i śledczej zaowocowały różnymi wypaczeniami noszącymi znamiona przestępstw. Zob. S. Pikulski, *Urząd Ochrony Państwa [w:] Prawo policyjne*, red. S. Sagan, tom 1, Katowice 1992, s. 45.

³⁰ S. Zalewski, *Ewolucja modelu polskich służb specjalnych 1990-2002*, Warszawa 2003, s. 20.

Urząd Ochrony Państwa zatem został wyposażony w kompetencje typowe nie tylko dla organu wywiadowczego i kontrwywiadowczego ale również śledczego. Do zadań Urzędu Ochrony Państwa należało: (1) rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność i całość państwa, (2) zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa i terroryzmu, a także innych poważnych przestępstw przeciwko państwu, oraz ściganie ich sprawców, (3) rozpoznawanie i przeciwdziałanie naruszeniom tajemnicy państwowej, (4) przygotowywanie dla najwyższych organów władzy i administracji państwowej informacji i analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa³¹.

W krótkim okresie czasu okazało się, że zakres zadań nałożonych na UOP jest najzwyczajniej niewystarczający. Wieloaspektowość problemów społecznych, nowe wyzwania, z którymi przyszło się zmierzyć transformującemu się państwu, spowodowały, iż zaczęto nakładać nowe obowiązki na UOP. Najpilniejszą sprawą były afery związane z prywatyzowaniem majątku skarbu państwa i inne przestępstwa, które bezpośrednio zagrażały bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa. Dlatego też utworzony został w ramach struktur UOP – Zarząd Ochrony Ekonomicznych Interesów Państwa.

Jednocześnie dostrzeżono potrzebę zwrócenia się z problemami międzynarodowymi, które w coraz większym stopniu dotyczyły również naszego państwa. Terroryzm, przestępstwa międzynarodowe, handel bronią, przemyt narkotyków to sfery, które formalnie nie pozostawały w gestii Urzędu Ochrony Państwa. Dlatego w nowelizacji z 1999 roku włączono nowe zadania dla tej organizacji. Mianowicie: „zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa i ściganie ich sprawców oraz zapobieganie i wykrywanie przestępstw o charakterze lub zasięgu międzynarodowym i ściganie ich sprawców”³².

Problem niewydajności służb specjalnych pozostawał jednak nadal nie rozwiązany. Dlatego w 2002 roku zdecydowano się na reformę tych instytucji. Podjęto decyzję o rozłączeniu funkcjonalnym i instytucjonalnym wywiadu i kontrwywiadu w Polsce. Utworzoną Agencję Wywiadu o zadaniach typowo informacyjnych, bez możliwości prowadzenia czynności dochodzeniowo – śledczych oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego „wykonującą zadania w zakresie tradycyjnego kontrwywiadu, ochrony interesów ekonomicznych państwa, jak również ochrony informacji niejawnych”³³. Funkcje ABW stały się mieszane, bowiem oprócz funkcji informacyjnej otrzymała ona również zadania policyjne. Jednocześnie podjęto próbę zwrócenia się z problemem programowania aktualnych zadań dla służb. „W ustawie normującej działalność służb specjalnych wskazano, że prezes Rady Ministrów określa kierunki działania AW i ABW w drodze wytycznych. Stanowią one podstawę planowania działalności służb – również w cyklu rocznym, które z kolei powiązано z planowaniem budżetowym”³⁴.

³¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1990 r., Nr 30, poz. 180).

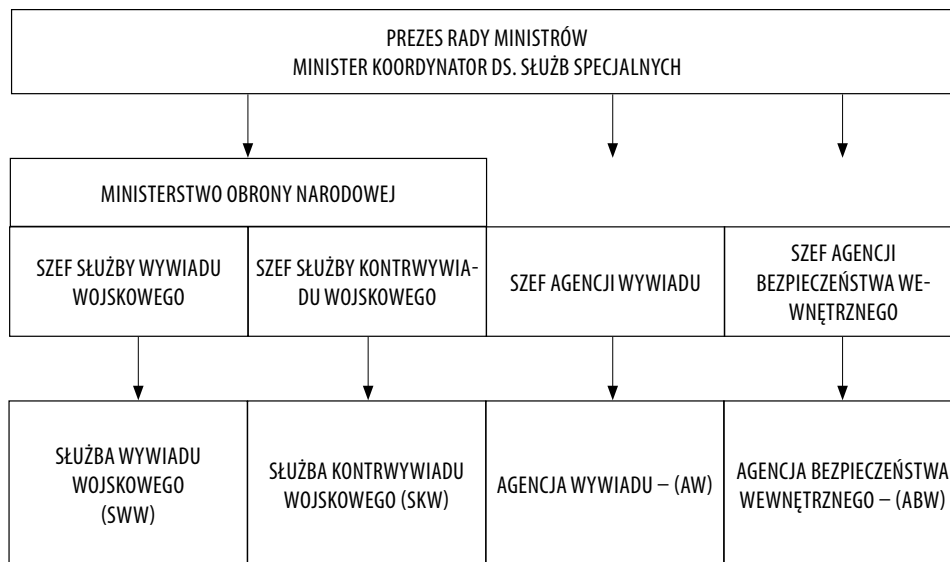
³² Ustawa o zmianie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1999 r., Nr 51, poz. 526).

³³ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym...*, Warszawa 2005, s. 48.

³⁴ Tamże, s. 49.

Istotne zmiany w polskim systemie służb specjalnych zachodzą również na bieżąco. W lipcu 2006 roku powołano Centralne Biuro Antykorupcyjne. Przeprowadzono reformę wojskowego pionu służb specjalnych. Wojskowe Służby Informacyjne doczekały się podobnej reformy jaką przeszedł Urząd Ochrony Państwa. Rozdzielono funkcjonalnie i organizacyjnie WSI, powołując na ich miejsce Służbę Wywiadu Wojskowego oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Nie można nie dostrzec, że zmiany te nie były podyktowane potrzebą zmiany mechanizmów funkcjonowania wojskowych służb, unowocześnienia metod działania czy wprowadzenia nowatorskich rozwiązań lecz głównie miały na celu reorganizację kadrową, przywrócenie dobrego imienia organizacji i rozbicie układu wzajemnych powiązań osób, które poprzez swoje kariery zawodowe kojarzone były z poprzednim systemem politycznym.

Tabela 7. Model służb specjalnych w Polsce



- Centralne Biuro Antykorupcyjne
- Centralne Biuro Śledcze Policji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 186.

Służby specjalne a systemy polityczne

Udział i pozycję służb specjalnych z odniesieniem do systemów ustrojowych można rozpatrywać na trzech płaszczyznach. Po pierwsze jako współuczestnika, odpowiedzialnego za podtrzymywanie i ochronę danego ustroju. Po drugie w kontekście różnych zadań, metod pracy i organizacji, wynikających z ustroju, w jakim funkcjonują. Po trzecie w odniesieniu do obowiązujących modeli, rozwiązań instytucjonalnych w danym państwie.

W pierwszym przypadku organizacje wywiadowcze wkomponowane są w cały system instytucji, odpowiadających za bezpieczeństwo państwa, a tym samym stabilność jego ustroju politycznego. Ze względu na swoje wyjątkowe miejsce w tej strukturze, a także bardzo bliskie

związki z organami władzy, można przyjąć, że służby specjalne są głównym obok wojska, obrońcami ustrojów politycznych. Ta funkcja służb, występuje we wszystkich typach, ustrojów, bez względu na ich podłoże ideologiczne. Należy jednak zwrócić uwagę, że zdecydowanie bardziej przybiera na sile w państwach totalitarnych. Organy władzy w takich państwach, funkcjonując w oparciu o takie atrybuty, jak: przymus społeczny, kłamstwo, przemoc i propaganda, zdają sobie sprawę z realnego zagrożenia wybuchu niezadowolenia społecznego. Wszystko jest podporządkowane utrzymaniu władzy. Służby w państwach o takich ustrojach, występują w roli głównego oparcia dla totalitarnych rządów. Oczywistym jest, że z tego powodu cieszą się wyjątkowymi względami, nieporównywalnymi do uprawnień, jakie mają w państwach demokratycznych.

W państwach totalitarnych zadania służb, pomimo że mają ten sam rodzaj co w państwach demokratycznych, to przybierają inny charakter i mają inny cel. Informacja w takich państwach jest kolekcjonowana z innych powodów. W państwach demokratycznych głównie chodzi o zapewnienie decydom odpowiedniej bazy danych, z której oni mogą korzystać lub nie, przy konstruowaniu decyzji politycznych. W państwach totalitarnych, dane są wykorzystywane do odpowiedniego sterowania procesami społecznymi. Ma miejsce instrumentalizacja czynnika ludzkiego. Zakłada się określone cele ogólnospołeczne, a następnie przy pomocy instrumentu centralnego sterowania, wdraża się w życie. Informacje, które zbierają organy wywiadowcze są nie tylko narzędziem, potrzebnym do stymulowania procesami społecznymi. Władza totalitarna wykorzystuje je w celu zapewnienia sobie absolutnej kontroli nad wydarzeniami wewnątrz kraju. Ponadto, zdając sobie sprawę z bezprawności własnych rządów oraz czując nieustanne zagrożenie stara się monitorować wszelkie niepokojące sygnały o oporach społecznych. Służby specjalne mają za zadanie wykrywać wszelkie, groźne zjawiska niezadowolenia i natychmiast reagować na nie. W tym zakresie dysponują niemal nieograniczonymi możliwościami. Radzieckie KGB nie miało żadnych skrupułów. „Sowieckie służby wywiadowcze wyspecjalizowały się w likwidowaniu przeciwników politycznych tak w kraju, jak i zagranicą. Za granicą działały specjalne grupy likwidacyjne”³⁵. Służby specjalne w państwach totalitarnych uchodzą za jedne z najbrutalniejszych i najbardziej okrutnych.

Dla służb specjalnych w państwach totalitarnych istotne znaczenie ma znaczne zaangażowanie i oddanie części obywateli wynikające ze względów ideologicznych. Osoby, które wierzą w założenia ustrojowe państwa totalitarnego, wykazują się wręcz ślepym poświęceniem. W kontekście służb specjalnych jest to czynnik wielce istotny. „Tajemnica dobrej recepty politycznej Sowietów, to ideologia, której wielką siłą jest jej uniwersalność (...) Brutalnym następstwem tego stanu rzeczy jest to, że Waszyngton rozporządza na zewnątrz tylko mniej lub bardziej interesownymi współpracownikami i klientami. Moskwa, natomiast ma fanatycznych zwolenników, uczniów, duchowe kolonie”³⁶.

³⁵ M. Karpiński, *Historia szpiegostwa*, Warszawa 2003, s. 158.

³⁶ V. Volkoff, *Dezinformacja oręż wojny*, Warszawa 1991, s. 73.

Historia pokazała, że nie ma bardziej skutecznych i zaufanych osobowych źródeł informacji wywiadowczej, niż informator świadczący usługi ze względów światopoglądowych. Oczywiście istnieje całe mnóstwo przypadków zdrad, których pretekstem były czynniki ideologiczne. Trzeba jednak przyznać, że w przypadku informatorów zdradzających ZSRR podstawowym motywem, obok finansowego, była chęć ucieczki z państwa totalitarnego. Warto wyeksponować przypadek tzw. „piątki z Cambridge” i przyjrzeć się następującej opinii. „Zdaniem Petera Wrighta, szefa brytyjskiego kontrwywiadu, w orbicie siatki z Cambridge zidentyfikowano około 40 agentów radzieckich. Wywiadowi radzieckiemu udało się rzecz niebywała. Nakazano całej piątce zmienić poglądy na konserwatywne i robić kariery w strukturach rządowych. Tylko wywiad radziecki mógł sobie pozwolić na tak dalekowzroczną politykę. Inne wywiady prowadzą taką politykę, w perspektywie kadencji parlamentu czy prezydenta. tylko wywiad radziecki mógł sobie pozwolić na uspienie agentów na dziesięciolecie”³⁷.

W państwach, w których najważniejsze jest zapewnienie kontroli nad obywatelami, organy wywiadowcze rozrastają się do mamucich rozmiarów. Służbom oddają się do dyspozycji olbrzymie siły i środki wyposażenia, w zależności od potrzeb. Względy ekonomiczne nie mają znaczenia. „KGB i GRU to największa na świecie instytucja wielonarodowościowa, najbogatsza, i dysponująca najliczniejszym personelem. Jej filie, które noszą różne nazwy, są połączone z domem macierzystym, którego sieć obejmuje nie tylko obszar imperium, lecz całą planetę”³⁸. Tak o służbach specjalnych w byłym Związku Radzieckim wypowiadał się hrabia de Marenches – szef francuskiego wywiadu.

Należy podkreślić, że w państwach demokratycznych organy wywiadowcze, również mają bardzo wielki udział w promowanie aktualnego ustroju politycznego. Służby wywiadowcze mają możliwości oddziaływania na społeczeństwo, i z tego korzystają. Dość powszechną praktyką jest wspieranie wszelkich ruchów, organizacji działających przeciwko ekstremizmom politycznym, które dla demokracji są zabójcze. Wynika to oczywiście z konstytucyjnych obowiązków, zapewnienia wewnętrznego bezpieczeństwa. Dla przykładu w Niemczech istnieje, od 1951 roku, tajny fundusz finansujący organizacje zwalczające skrajne ruchy polityczne³⁹. Dostrzegając wspomnianą wyżej prawidłowość widzieć trzeba w tej dziedzinie również jakościową różnicę. Działanie służb specjalnych w państwach niedemokratycznych na rzecz utrzymania porządku ustrojowego, to aktywność na rzecz wspierania rozwiązań, które nie mają swojej demokratycznej legitymizacji. Podobne działania w systemach demokratycznych to ochrona porządku konstytucyjnego ustalonego w następstwie wolnych i demokratycznych wyborów, a niejednokrotnie także potwierdzonego w formie referendum. Istnieje jeszcze jedna różnica, która unaoczniała się również w okresie zimnowojennym. „Związek Radziecki kładł większy nacisk na działania o charakterze agenturalnym oraz działania wywiadowcze własnych ambasad i przeciw ambasadom

³⁷ M. Karpiński, op. cit., s. 168

³⁸ Ch. Ockrent, A. De Marenches, *Sekrety szpiegów i książąt*, Warszawa 1992, s. 184-185.

³⁹ Zob. F. Bielak, op. cit., s. 123.

innych państw, podczas gdy Zachód w większym stopniu koncentrował się na bezpośrednich, technicznych działaniach rozpoznawczych”⁴⁰.

Druga płaszczyzna, na jakiej można łączyć ze sobą ustrój polityczny i funkcjonowanie służb, nie dotyczy aspektu samego utrzymywania systemu, lecz konkretnych uwarunkowań ustrojowych i narodowych, które oddziałują na zadania czy metody pracy służb. Przyjrzyjmy się niezwykle ciekawej analizie etnicznych uwarunkowań, wpływających na charakter instytucji wywiadowczych. „Brytyjczycy uważają robotę szpiegowską, podobnie jak inne dziedziny ludzkiej aktywności, za rodzaj gry. Podkreślają element współzawodnictwa, angażujący raczej umysły niż mięśnie i pistolety. Wywiadowcy brytyjscy lubią uchodzić za eleganckich, inteligentnych, wyrafinowanych, niewyczerpanych w pomysłowości. Francuzi rozgrywają zawody sportowe, polegające na tym, że rządy mówią jedno, a myślą co innego. Ich organizacje wywiadowcze wierzą, kiedy muszą słuchać rozkazów i starają się storpedować decyzje swoich zwierzchników politycznych. Amerykanie zorganizowali zbieranie informacji wywiadowczych na wzór wielkiego biznesu. Nacisk położono na pracy zespołowej wspomaganą najlepszym wyposażeniem i najnowocześniejszymi osiągnięciami technicznymi. Sowieci, zanim nadeszła era głośności, uważali działalność wywiadowczą przede wszystkim za narzędzie służące utrzymaniu władzy i przetrwaniu systemu komunistycznego. Jednostka w organizacji była tylko małym trybikiem, częścią kolektywu”⁴¹.

Wyjątkowy w tym względzie jest model izraelski. Służby specjalne w tym państwie, cieszą się niemal nieograniczonym zaufaniem. Wynika to oczywiście z dramatycznej sytuacji w tym regionie. Społeczeństwo bardzo ufa w to, że organizacje wywiadowcze będą w stanie zapewnić bezpieczeństwo. Dla Izraela skuteczność tych organów jest niemalże sprawą życia i śmierci. Dlatego też służby Izraela, proporcjonalnie do wielkości państwa, są jedne z najbardziej rozbudowanymi na świecie. Oprócz takich służb jak: Mosad, czy cywilny Szin Bet, funkcjonują wojskowe służby: Aman i Lakam (formalnie Lakam uległ rozwiązaniu, po aferze Jonathana Pollarda) oraz organizacje zajmujące się handlem bronią – np. SIBAT. Służby izraelskie są jedynymi, które od początku swej działalności, prowadzą właściwie wywiad oparty na pomaganiu Żydom na całym świecie. Można zaryzykować konstatację, iż żadna inna instytucja wywiadowcza nie dba tak o własnych obywateli jak Mosad.

Odwrotnie sytuacja wygląda w państwach totalitarnych. Władza nie tylko nie dba o własnych obywateli, lecz wręcz ich się boi. Dlatego, też rozbudowuje do niewyobrażalnych rozmiarów strukturę kontrwywiadowczą, angażując w całe przedsięwzięcie samych obywateli. Najlepszym tego przykładem jest liczba formalnych i nieformalnych członków Stasi, w byłym NRD. Podobnie aktywność wykazywało KGB. „Była to praktycznie organizacja, zajmująca się kontrwywiadem, z powstałymi w czasie istnienia tej instytucji organami prowadzącymi działalność zagraniczną w celu zwalczania kontrrewolucji. W instytucji nie istniał podział na komórki

⁴⁰ Tamże, s. 193.

⁴¹ D. Raviv, Y. Melman, ...*A każdy szpieg to książę. Pełna historia wywiadu izraelskiego*, Warszawa 1994, s. 22.

przeciwdziałające zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym⁴². Służby specjalne w państwie o silnej, autorytarnej władzy centralnej i ograniczonych prawach obywatelskich, mają jeszcze inną cechę. Mianowicie można je tak zorganizować by zminimalizować zagrożenie inwigilacji przez inne służby. Przez lata obowiązywał w tym kontekście podział pracowników na tych, którzy wyjeżdżają zagranicę i tych, którzy tego nie mogą. Jak wiemy w państwach totalitarnych, wprowadzenie zakazu wyjazdów zagranicznych jest możliwe. Następnie trzeba uznać pracowników mających kontakt z obywatelami innych państw za potencjalnie „straconych” i nie wyposażać ich w najbardziej cenne informacje. Wiadomo, że próby wprowadzania takich mechanizmów były podejmowane w ZSRR.

Kolejnym aspektem ustrojowym jest projektowanie budżetu służb. W państwach demokratycznych, środki przeznaczane na funkcjonowanie tych instytucji są ściśle określone i nie mogą przekraczać dopuszczalnego, w porównaniu z innymi instytucjami publicznymi, poziomu. Służby specjalne w państwach totalitarnych dysponują środkami odpowiadającymi nie tylko możliwości państwa, ale wyzwaniom związanym z podtrzymaniem władzy. W obliczu utrzymania władzy nie występują tam problem niewystarczającego budżetowania.

Ostatnim aspektem ustrojowym, wpływającym na sposób funkcjonowania instytucji wywiadowczych, są konkretne mechanizmy w oparciu, o które służby organizują swoją działalność. Nie chodzi o ideologiczne podstawy, lecz rozwiązania instytucjonalne. I tak w Wielkiej Brytanii, dla przykładu, w ramach pracy służb specjalnych większą uwagę przywiązują się do rozwiązań koleżeńskich. Raporty przygotowywane dla premiera każdorazowo są przygotowywane z wykorzystaniem organów analitycznych w ramach JIC. W Stanach Zjednoczonych, dla odmiany, bieżące oceny przygotowuje CIA. Jeszcze mniej koleżeńskie wyglądają systemy, europejskich państw kontynentalnych. „Systemy, w których podstawą jest model JIC, działają w państwach brytyjskiej Wspólnoty Narodów. We Francji i w Niemczech natomiast brak systemu przyjmowania i uzgadniania ocen narodowych odzwierciedla inny styl podejmowania decyzji, oparty na władzy wykonawczej.

Niewątpliwie ustrój polityczny determinuje model funkcjonowania służb specjalnych. Ustala charakter zadań, metody pracy, wielkość organizacji. Warunkuje też stopień zaangażowania politycznego instytucji. Apolityczność służb specjalnych, nawet w najbardziej pluralistycznych społeczeństwach jest mitem. Organy wywiadowcze zawsze realizują politykę państwa, a zatem wspierają aktualny ustrój. Nie są znane przypadki niesubordynacji. W tym sensie służby są aktywnym kreatorem ustrojów politycznych.

Bibliografia:

1. Bielański F., *Służby wywiadowcze Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1985.
2. Bożek M., Stankowska I., Zalewski S., *Ochrona informacji niejawnych. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2003.

⁴² M. Herman, op. cit., s. 55.

3. Bożek M., *Współczesny model polskich służb specjalnych. Służby informacyjne czy policyjne?*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej, 2005, nr 1 (58).
4. Ciborowski L., *Przestrzenie informacyjne działań zbrojnych*, Warszawa 1997.
5. Dominiczak D., *Organa bezpieczeństwa PRL 1944 – 1989. Rozwój i działalność w świetle dokumentów MSW*, Warszawa 1997.
6. *Encyklopedia szpiegostwa*, SPAR, Warszawa 1995.
7. Faligot R., Kauffer R., *Służby specjalne*, Warszawa 1998.
8. Herman M., *Potęga wywiadu*, Warszawa 2002.
9. Karpiński M., *Historia szpiegostwa*, Warszawa 2003.
10. Kessler W., *CLA od środka*, Warszawa 1994.
11. Koch E. R., Sperber J., *Infomafia*, Gdynia 1999.
12. Kozaczuk W., *W kręgu Enigmy*, Warszawa 1986.
13. Martin H.P., Schumann H., *Pułapka globalizacji*, Wrocław 2000.
14. Martinet B., Marti Y. M., *Wywiad gospodarczy. Pozyskiwanie i ochrona informacji*, Warszawa 1999.
15. Misiuk A., *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998.
16. Ockrent Ch., De Marenches A., *Sekrety szpiegów i książąt*, Warszawa 1992.
17. *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*, Unia Międzyparlamentarna i Genewskie Centrum Demokratycznej Kontroli nad Siłami Zbrojnymi, Warszawa 2004.
18. Peplowski A., *Kontrwywiad II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002.
19. Piekalkiewicz J., *Dzieje szpiegostwa*, Warszawa 1999.
20. Pikulski, S. *Urząd Ochrony Państwa [w:] Prawo policyjne*, red. S. Sagan, tom 1, Katowice 1992.
21. Podolski A., *Europejska współpraca wywiadowcza – brakujące ogniwo europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy nr 10, Warszawa 2004.
22. Rogala-Lewicki, A., *Informacyjny aspekt decyzji w środowisku politycznym [w:] Interdyscyplinarne ujęcie prawa*, red. Żuralska, M., Warszawa 2013.
23. Rogala-Lewicki A., *Służby specjalne po zamachach terrorystycznych w USA i Europie – Patriot Act versus dyrektywa retencyjna, czyli legitymizowanie nadużyć sferze prywatności w demokratycznych państwach prawa – studium porównawcze*, Myśl Ekonomiczna i Polityczna 2015, Nr 3(50).
24. Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce*, Warszawa 2002.
25. Shulsky, A.N., Schmitt G.J. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Waszyngton DC 1991.
26. Suworow W., *Akwarium*, Warszawa 1990.
27. Suworow W., *Specnaz*, Gdańsk 1991.
28. Suworow W., *Lodolamacz*, Warszawa 1992.
29. *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, red. S. Sulowski, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005.

30. De Villemarest P., *GRU – sowiecki super wywiad*, Warszawa 1998.
31. Volkoff V., *Dezinformacja oręż wojny*, Warszawa 1991.
32. West N., *MI – 5*, Warszawa 1999.
33. West N., *MI – 6, Operacje brytyjskiej Tajnej Służby Wywiadu 1909 – 1945*, Warszawa 2000.
34. Westerby G., *Na terytorium wroga. Tajemnice Mosadu*, Warszawa 2001.
35. Zalewski S., *Ewolucja modelu polskich służb specjalnych*, Warszawa 2003.
36. Zalewski S., *Służby specjalne – programowanie, nadzór, koordynacja*, Warszawa 2003.
37. Zalewski S., *Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP*, Warszawa 2005.
38. Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005.
39. Żebrowski A., Żmigrodzki M., Babula J., *Rola służb specjalnych w siłach zbrojnych*, Kraków 1999.
40. Żebrowski A., Kwiatkowski W., *Bezpieczeństwo informacji III Rzeczypospolitej*, Kraków 2000.