

*Marcin Wijatkowski*

## **POLSKIE SŁUŻBY SPECJALNE JAKO PRZEDMIOT ZAINTERESOWANIA NAUK POLITYCZNYCH**

**DZIAŁALNOŚĆ SŁUŻB SPECJALNYCH** w systemie politycznym demokratycznego państwa związana jest z istnieniem wielu paradoksów. Jednym z nich jest bardzo duże zainteresowanie środków masowego przekazu organami państwa, które w swoją działalność wpisana mają tajność. Zarówno same instytucje, jak i ich funkcjonowanie są tematem niemal codziennych doniesień prasowych, a także intensywnej debaty politycznej. W państwach służby specjalne stają się również przedmiotem dużego zainteresowania polityków, którzy upatrują w nich skutecznego narzędzia w uprawianiu walki politycznej. Co za tym idzie, zdarza się również, iż to służby interesują się politykami. Paradoks ów ma miejsce w większości państw demokratycznych, choć cechuje go zróżnicowana intensywność. Pewną specyfiką polskiego systemu politycznego jest fakt, iż emocje towarzyszące służbom specjalnym są wyjątkowo silne, a zainteresowanie nimi wyjątkowo duże. Zdawało by się, iż wraz z biegiem transformacji ustrojowej rola służb specjalnych w polskim życiu politycznym będzie słabnąć. Kształtowanie się demokratycznych procedur, mechanizmów, obyczajów politycznych i instytucji kontrolnych powinno przecież mieć pozytywny wpływ na funkcjonowanie i zarządzanie aparatem bezpieczeństwa państwa. Tak się jednak nie dzieje. Ma raczej miejsce proces przeciwny. Tworzone są instytucje i mechanizmy, które zamiast gwarantować podstawowe, sprawdzone standardy apolitycznych organów bezpieczeństwa państwa, wzmacniają wpływ sfery polityki na służby, nie zwiększając jednocześnie stopnia ich demokratycznej kontroli. Bywa także, iż w wyniku prowadzonej konfrontacji politycznej zmniejszana jest skuteczność i obniżany prestiż polskich służb specjalnych.

Autor niniejszego tekstu chciałby w zwięzłej formie zasygnalizować kilka najważniejszych elementów, które wpływają na powyższy stan rzeczy. Pojawiają się bowiem istotne różnice w podejściu do zagadnienia służb specjalnych w Polsce

i innych zachodnich państwach demokratycznych, które prezentują zarówno politycy, jak i przedstawiciele nauki czy wymiaru sprawiedliwości. Owe różnice skutkują niskimi standardami funkcjonowania państwa na styku polityka – służby specjalne, co nie tylko może grozić niską skutecznością, czy gorszym wizerunkiem organów bezpieczeństwa, ale także, w ekstremalnych przypadkach, wpływać negatywnie na wolność i prawa obywateli.

Przed rozpoczęciem refleksji na temat problemów współczesnych organów bezpieczeństwa, poczynić należy pewne ważne zastrzeżenie dotyczące owej tematyki. Opinią przeważającą u większości polskich politologów jest pogląd, iż obszar służb specjalnych jest niezmiernie trudny do rzetelnych, wyczerpujących i obiektywnych badań. Stawia on bowiem bardzo poważne wyzwania metodologiczne wiążące się ze specyfiką działalności służb specjalnych, z której płyną trudności w określeniu, a nawet pozyskaniu materiału do poważnych badań. Chodzi tu przede wszystkim o immanentną cechę służb specjalnych, którą pozostaje tajność i płynąca z niej niska dostępność wiedzy o nich dla opinii publicznej. Tajność sprawia, że badacze służb mają do dyspozycji mocno ograniczoną ilość podlegających analizie informacji, zwłaszcza tych dotyczących rzeczywistej działalności interesujących ich instytucji. Mimo, iż w przypadku większości krajów zachodnich dostępne są obecnie wyczerpujące dane na temat założeń prawnych funkcjonowania instytucji bezpieczeństwa państwa, takich jak ustawy i odpowiednie akty wykonawcze usiłujące regulować działanie służb specjalnych, politolog nie posiada do końca pewnych i wiarygodnych informacji na temat rzeczywistości istniejącej wewnątrz badanych instytucji. W związku z tym zwykło się sądzić, iż możliwa jest jedynie obserwacja zagadnień znajdujących się *na powierzchni życia* tajnych służb<sup>1</sup>.

Nie jest to tylko i wyłącznie problem związany z obszarem służb specjalnych. Może on także dotyczyć sfery polityki, zwłaszcza np. kwestii interpretacji kuluarowych uzgodnień, niejawnych i niejasnych procesów zachodzących wewnątrz partii, czy też percepcji rzeczywistych interesów aktorów sceny politycznej. W przypadku służb specjalnych trudność ta jest jednak wpisana w prowadzone badania. Dodatkowym utrudnieniem studiów nad (tajnym) aparatem bezpieczeństwa jest konieczność zachowania bardzo wysokiego poziomu krytycyzmu w analizie i interpretacji dostępnego materiału, w szczególności zaś tego, który dotyczy bezpośrednio sfery współczesnej działalności służb. O ile bowiem pewniejszą (choć nie do końca) bazą do analizy są np. odtajnione archiwa rządowe sprzed kilkun-

<sup>1</sup> S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 8–9.

stu lub kilkudziesięciu lat, to problemem staje się interpretacja materiałów terażniejszych. Stawianie pytań o źródło informacji, pochodzenie i poziom jej wiarygodności oraz ewentualne skutki i korzyści z jej ujawnienia dla poszczególnych podmiotów, jest niezbędnym elementem pracy osoby badającej aparat bezpieczeństwa. Wobec dostępnych źródeł i zawartych w nich informacji, konieczne jest zdystansowane podejście. Bardzo często także pojawiają się poważne wątpliwości co do prawdziwości poszczególnych faktów<sup>2</sup>.

Pewna przewaga dziennikarzy i publicystów w podejściu do tematu, wynika z możliwości wykorzystywania nieoficjalnych źródeł, a nawet przecieków informacji z kręgów służb. W praktyce publicystycznej korzysta się bardzo często z wiedzy byłych agentów i funkcjonariuszy, którzy ze znanych tylko sobie powodów decydują się na ujawnienie, oficjalnie lub anonimowo, niektórych szczegółów ze swojej pracy bądź to dziennikarzom, bądź też szerokiemu kręgowi odbiorców np. w formie wspomnień czy pamiętników<sup>3</sup>. Tymczasem badaczom chcącym sprostać wymaganiom solidnego aparatu naukowego korzystać z nieoficjalnych, trudno weryfikowalnych informacji nie wypada. Trudności powyższe wywołują wśród wielu autorów wątpliwości, czy służby te mogą w ogóle stać się przedmiotem naukowego poznania, porównywalnego z badaniami innych dziedzin administracji publicznej, czy też systemu politycznego.

O ile wątpliwości takie warto brać pod uwagę, nie mogą one być dostatecznym argumentem dla odstąpienia od tematyki jako kierunku badawczego. Po pierwsze, nie można przecież całkowicie pomijać naukowej refleksji na temat danego problemu, tylko ze względu na pewne trudności w jego badaniu. Jest bowiem wiele słabo poznanych, sprawiających trudności obszarów, które mimo wszystko są obiektem zainteresowania naukowego. Po drugie, badania służb są, zwłaszcza z politologicznego punktu widzenia, bardzo istotne, dotyczą bowiem sfery zarówno bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, jak i standardów demokratycznego państwa prawa, w których istotną rolę odgrywają: kwestia poszanowania wolności obywatelskich oraz mechanizmy kontroli władzy wykonawczej<sup>4</sup>. Po trzecie wreszcie, rzetelne badania aparatu bezpieczeństwa są korzystne zarówno dla społeczeństwa, któremu interesom aparat ów powinien (choćby tylko teoretycznie) służyć,

---

<sup>2</sup> Cenne uwagi na temat problemów badań nad przeszłością i terażniejszością służb specjalnych prezentuje: Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej PRL*, Warszawa 2009, s. 9–13.

<sup>3</sup> U. Ulfkotte, *Der Krieg im Dunkeln. Die wahre Macht der Geheimdienste*, Frankfurt am Main 2006, s. 13–14.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 10.

jak i dla samych służb specjalnych i ich dysponentów. Badania naukowe winny pełnić także swoistą funkcję kontrolną, podobną do pełnionej we współczesnej demokracji przez media, przy czym wyższy niż w przypadku środków masowego przekazu może tu być poziom obiektywizmu i fachowości. Wreszcie, dla samych służb specjalnych, a także dla ich zwierzchników i konsumentów świadczonych przez nie usług, solidne analizy dobrych i złych stron funkcjonowania mogą stać się ważną wskazówką do programowania właściwego działania służb<sup>5</sup>.

*Intelligence studies*, jak zwykło się nazywać badania nad wywiadem w krajach anglosaskich, są młodym kierunkiem w naukach historycznych i społecznych. Z tego też powodu trudno mówić jeszcze o konkretnych osiągnięciach tego prądu badawczego, takich jak np. ujednolicona terminologia, czy stworzenie stosunkowo spójnej teorii.<sup>6</sup> Zresztą same służby specjalne stanowią przedmiot bardzo interdyscyplinarnego zainteresowania, sięgającego od historii, przez politologię, naukę o literaturze, prawo, nauki o organizacji i zarządzaniu aż po nauki techniczne. Zakres opracowań dotyczących omawianego tematu jest bardzo pojemny. Rozpiętość gatunkowa i merytoryczna jest bardzo duża. Zróżnicowana bywa także wartość naukowa poszczególnych źródeł. Oprócz oficjalnych aktów prawnych i dokumentów rządowych, baza źródeł rozciąga się od wytworów dziennikarskich, publicystycznych relacji i komentarzy, biografii funkcjonariuszy i informatorów służb, poprzez opracowania historyczne oparte o różnorodne zasoby archiwalne, studia prawnicze, badania społeczne, prace dotyczące teorii, procesów, struktur agencji wywiadowczych, po całościowe, łączące wiele płaszczyzn funkcjonowania organów, dobrze udokumentowane prace naukowe, zawierające wartościowe analizy politologiczne.<sup>7</sup> Powstaje także coraz więcej ośrodków naukowych (rządowych i niezależnych) i stowarzyszeń, które zajmują się tematyką służb specjalnych. Najwięcej tego typu organizacji działa w krajach anglosaskich, szczególnie w Stanach Zjednoczonych. Są to np. The Center for Intelligence Studies, The Centre for Counterrintelligence and Security Studies (CI Center), program badań nad wywiadem Federation of American Scientists, zależne od CIA Center for the Study of Intelligence, a także ośrodki akademickie np. Mercyhurst College Institute for Intelligence Studies. W przyszłości należy oczekiwać wzrostu znaczenia centrów zajmujących się holistycznymi, wielodyscyplinarnymi badaniami nad wywiadem i kontrwywia-

<sup>5</sup> Wypada mieć nadzieję, że również i tego typu jawne źródła informacji wywiadowczej (OSINT) są przez konkretne służby wykorzystywane i analizowane.

<sup>6</sup> M. Herman, *Potęga wywiadu*, Warszawa 2002, s. 12–13.

<sup>7</sup> Zob. T. Jäger, A. Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle*, Wiesbaden 2009.

dem, będącymi w stanie wnieść istotny i nowatorski wkład w rozwój tego kierunku badawczego. Warto nadmienić przy tej okazji, iż nie wszystkie ośrodki badawcze można uznać za całkowicie niezależne instytucje naukowe gwarantujące krytycyzm i obiektywizm. Część tego typu ośrodków funkcjonuje pod auspicjami agencji rządowych, część jest prowadzona przez byłych funkcjonariuszy wywiadu i kontrwywiadu. Niewątpliwie jednak ośrodki te generują wiele wartych uwagi analiz i opracowań dotyczących omawianego tematu. Przejawem *Intelligence Studies* są także publikowane czasopisma naukowe, takie jak „International Journal of Intelligence and Counterintelligence”, „Intelligence and National Security”, a także periodyki i portale informacyjne o tematyce wywiadowczej np.: „Eye Spy” czy „Janes Intelligence Review”<sup>8</sup>.

Ograniczony rozmiar tekstu nie pozwala na bardziej wnikliwą analizę spektrum osiągnięć badań nad służbami specjalnymi na świecie. Trzeba jednak podkreślić, że pomimo dość młodego wieku i wspomnianych powyżej trudności badania nad wywiadem mogą poszczycić się dość pokaźnym dorobkiem, choć do wielu publikacji podchodzić należy z należnym przedmiotowi badań krytycyzmem. Trzeba także zauważyć, iż badania nad wywiadem są zazwyczaj odzwierciedleniem specyfiki danego kraju wraz z jego systemem prawnym i politycznym. Regionalne różnice oraz interdyscyplinarność sprawiają, że trudno, rzecz jasna, na tym etapie mówić o jednej spójnej dyscyplinie. Nie oznacza to jednak, iż nie można zaimplementować dotychczasowych osiągnięć światowych na grunt polski.

Istotnym problemem związanym z badaniami nad służbami specjalnymi jest zbyt mała, zdaniem autora, obecność w nich refleksji politologicznej – zwłaszcza w Polsce. Tematyka współczesnych organów bezpieczeństwa stała się domeną przedstawicieli nauk wojskowych, koncentrujących się na zagadnieniach wywiadu i kontrwywiadu w kontekście bezpieczeństwa państwa<sup>9</sup>. Z kolei aparat ścigania, którego elementem jest w Polsce także wydzielona część służb specjalnych, to obszar różnych dziedzin prawa, analizujących stan prawny, zwierzchnictwo i kompetencje danych organów<sup>10</sup>. Nauki historyczne natomiast zajmują się badaniem

---

<sup>8</sup> Stosunkowo obszerny zestaw źródeł dotyczących zagadnień (głównie amerykańskiego) wywiadu i kontrwywiadu głównie można znaleźć w serwisie internetowym Loyola College in Maryland, <http://www.loyola.edu/dept/politics/intel.html>, odczyt z dn. 5.05.2009.

<sup>9</sup> Zob. S. Zalewski, *Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP*, Warszawa 2005.

<sup>10</sup> R. Żmigrodzki, *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2001.

aspektu wywiadowczego wielu wydarzeń z dziejów historii Polski, a także badaniem aparatu represji z czasów PRL, odpowiadając z reguły głównie na pytanie *jak było*<sup>11</sup>.

Powyższe punkty widzenia, jakkolwiek merytorycznie poprawne, same w sobie niejednokrotnie bardzo szczegółowe i wnikliwe, wydają się niewystarczające. O miejscu służb specjalnych w państwie, ich znaczeniu i skuteczności, a jednocześnie o umiejscowieniu ich we właściwym miejscu organów demokratycznego państwa prawa decydują relacje służb z władzą.<sup>12</sup> Nie jest to jednak jedyny argument postulowanego rozszerzenia badań nad tajnym aparatem państwa. Brakuje opracowań biorących pod uwagę szerokie spektrum funkcjonowania służb specjalnych we współczesnej liberalnej demokracji, łączących zarówno organizacyjne aspekty wywiadu, zagadnienia prawne, rozwiązania instytucjonalne, jak i przede wszystkim praktykę wykorzystywania służb specjalnych, wraz z ich wpływem na sferę aksjologiczną demokracji, a także ich rolę cywilizacyjną i społeczną. Szczególną pozycję może zająć tu właśnie nauka o polityce, sama będąca dyscypliną stosunkowo młodą i interdyscyplinarną, stale czerpiącą z dorobku wielu innych dziedzin, dysponująca możliwościami syntezy osiągnięć, która byłaby w stanie zwrócić uwagę na szczególne umiejscowienie służb specjalnych w aparacie państwa, a więc i usytuowanie ich w bezpośrednim kręgu narzędzi sprawowania władzy politycznej w państwie oraz realizacji celów polityki międzynarodowej. Zastosowany przez autora stosunkowo luźny reżim terminologiczny (nauka o polityce – nauki polityczne) ma swoje uzasadnienie w postulowanej interdyscyplinarności badań nad wywiadem. Zdając sobie sprawę z różnic między dyscyplinami, autor proponuje, aby *intelligence studies* przeniesione na grunt polski miały jak najbardziej wszechstronny i holistyczny charakter, w którym niejednokrotnie zciera się sztywny podział na konkretne dyscypliny.

W polskiej rzeczywistości, problemy praktyki i kultury politycznej, relacji z władzą i społeczeństwem, odgrywają ogromną rolę. Zbyt rzadko natomiast polski aparat bezpieczeństwa jest porównywany z odpowiednikami zachodnimi,

---

<sup>11</sup> Zakres publikacji jest bardzo szeroki, sięga od kwestii wywiadowczych w średniowieczu: S. Józwiak, *Na tropie średniowiecznych szpiegów. Wywiad i kontrwywiad w polsko-litewsko-krzyżackich stosunkach politycznych w XIV i pierwszej połowie XV wieku*, Inowrocław 2005; przez wywiad II Rzeczypospolitej, np. A. Misiuk, *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998; po aparat represji PRL: „Aparat Represji w Polsce Ludowej 1944–1989”, nr 1–6 (2004–2008) oraz wiele innych publikacji Instytutu Pamięci Narodowej na ten temat.

<sup>12</sup> Ciekawe ujęcie relacji amerykańskich służb z prezydentami USA przedstawia: Z. Siemiątkowski, op.cit., s. 46–51.

w krajach o ugruntowanej demokracji i standardach prowadzenia i kontroli służb, które także nie są przecież doskonałe i które również z tego powodu mogą być interesujące. Refleksja sformułowana przez publicystykę, jakkolwiek coraz bogatsza, zdaje się nie wystarczać. Korzystne dla życia publicznego byłoby jej pogłębienie oraz nadanie wielowątkowego kontekstu, połączonego z prezentacją rozwiązań zagranicznych<sup>13</sup>.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe zastrzeżenia dotyczące trudności metodologicznych związanych z badaniem sfery służb specjalnych, autor postara się zasygnalizować główne problemy, które mogłyby stać się podstawą do bardziej rozbudowanej analizy. Brak tutaj miejsca na szerszą refleksję na temat specyfiki teraźniejszych służb specjalnych w Rzeczypospolitej Polskiej, dlatego autor, przy konkretnym przypadku ograniczy się do wskazania problemu wraz z odniesieniem do sfery teoretycznej działalności służb lub też do przykładu wartych naśladowania rozwiązań światowych.

Stosowane od początku niniejszego tekstu określenie „służby specjalne” odnosi się w Polsce do organów pełniących funkcję wywiadu i kontrwywiadu, z których niektóre mają za zadanie także wykrywanie przestępstw oraz ściganie ich sprawców. Nie ma w tak krótkim opracowaniu miejsca na dłuższe rozważania nad kwestiami definicyjnymi. Autor proponuje więc, aby na potrzeby tych krótkich rozważań określić służby specjalne jako: organy państwa powołane do zbierania i analizowania wszelkich informacji o zagrożeniach bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa oraz zbierania, analizy, a także ochrony innych informacji istotnych z punktu widzenia jego interesów, przy czym część tych organów powołana jest również do bezpośredniego zwalczania zagrożeń poprzez wykrywanie najgroźniejszych przestępstw i ściganie ich sprawców. Organy te cechują specjalne metody oraz szeroko pojęta tajność działania.

Ta uproszczona definicja wyczerpuje, zdaniem autora, najbardziej podstawowy opis zadań polskich służb będący podstawą dalszego wywodu, choć oczywiście jak najbardziej pożądana byłaby jej rozbudowa przy innej okazji<sup>14</sup>. W polskiej debacie publicznej pojęcie służb specjalnych bywa mało precyzyjne. Zalicza się do nich często wszystkie organy państwa uprawnione do prowadzenia działań operacyjno-rozpoznawczych, a więc także formacje *stricte* policyjne<sup>15</sup>. Zdaniem autora podział

<sup>13</sup> W tym kontekście krokiem w dobrym kierunku wydaje się publikacja wrocławskich politologów stanowiąca przegląd wybranych agencji wywiadowczych na świecie i w Polsce: G. Tokarz, G. Rdzanek, *Służby specjalne. Przeszłość i teraźniejszość*, Wrocław 2009.

<sup>14</sup> Zob. S. Zalewski, *Służby specjalne...*, s. 22–30.

<sup>15</sup> Zob. *Służby na długiej smyczy*, „Polityka”, 24.10.2009.

ten nie jest do końca właściwy z punktu widzenia istoty służb specjalnych, którą jest zbieranie i analiza informacji. Bez zbędnych dywagacji autor przyjmie, iż w Polsce ścisłą definicję służb specjalnych, zarówno pod względem formalno-prawnym, jak i z uwagi na przedmiot badanego zjawiska wyczerpują następujące organy: Agencja Wywiadu (AW), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Służba Wywiadu Wojskowego (SWW), Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA)<sup>16</sup>. Wszystkie wymienione agencje uważane są za urzędy administracji centralnej kierowane przez „szefów” danych agencji/służb, podlegających Prezesowi Rady Ministrów (AW, ABW, CBA) oraz Ministrowi Obrony Narodowej (i częściowo także premierowi) w przypadku SKW i SWW. W bardzo dużym skrócie służby te mają następujące zadania:

- prowadzenie wywiadu strategicznego (AW) oraz taktycznego i operacyjnego (SWW) w tym rozpoznawanie zagrożeń dla bezpieczeństwa zewnętrznego RP;
- prowadzenie kontrwywiadu w sferze cywilnej (ABW) i wojskowej (SKW);
- rozpoznawanie i zwalczanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego (ABW i SKW) w tym np. zwalczanie terroryzmu oraz ochronę porządku konstytucyjnego;
- ochronę interesów ekonomicznych, w tym zwalczanie przestępczości gospodarczej (ABW);
- walczenie przestępstw korupcyjnych (CBA i ABW);
- ochronę informacji niejawnych w sferach: cywilnej (ABW) i wojskowej (SKW), czyli realizowanie zadań tzw. służby ochrony państwa<sup>17</sup>.

Pewne wątpliwości można wysunąć odnośnie pozycji Centralnego Biura Antykorupcyjnego w jego zaklasyfikowaniu instytucji *stricte* wywiadowczych. Praktyka jego funkcjonowania pokazuje bowiem, iż jest to formacja typowo policyjna, stawiająca sobie za cel przede wszystkim wykrywanie przestępstw o charakterze korupcyjnym i ściganie ich sprawców. Działalność analityczno-informacyjna odgrywa w przypadku CBA *de facto* marginalną rolę.

Kwestie organizacji, zadań oraz kontroli powyższych urzędów zostały już w literaturze wyczerpująco omówione, dlatego autor przejdzie teraz do nakreślenia

---

<sup>16</sup> Art. 11 Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z dnia 24 maja 2002 (tekst ujednolicony – stan prawny na maj 2009 r.).

<sup>17</sup> Zob. Art. 5 i 6 Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz Art. 5 i 6 Ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego z dnia 9 czerwca 2006 (tekst ujednolicony – stan prawny na maj 2009 r.).



głównej problematyki funkcjonowania polskich służb w systemie politycznym. Zarys ów zacząć należy od kwestii fundamentalnej, mianowicie od celu istnienia służb. Ustawy rządzące polskim aparatem specjalnym mówią o rozpoznawaniu zagrożeń, zbieraniu informacji i przekazywaniu ich właściwym organom. Służby służą więc najwyższym władzom państwowym, poprzez dostarczanie im informacji koniecznych do podejmowania (właściwych) decyzji politycznych, dotyczących bardzo wielu obszarów polityki, gospodarki i wojskowości. Amerykański teoretyk i praktyk wywiadu, Mark Lowenthal podaje kilka powodów posiadania wywiadu, jak np. unikanie tzw. *strategicznego zaskoczenia*, dostarczanie długoterminowych analiz i prognoz, wspieranie tworzenia strategii politycznych oraz zachowanie tajności metod działania, potrzeb informacyjnych oraz posiadanych informacji<sup>18</sup>. Lowenthal, a także inni znawcy wywiadu, przedstawiają jego pracę, opisując proces wywiadowczy (cykl analityczny/wywiadowczy) obejmujący zazwyczaj: planowanie i kierowanie (programowanie), zbieranie informacji, ich przetwarzanie, analizę oraz produkcję gotowych raportów wywiadu oraz ich dystrybucję. Bardziej uproszczone modele mogą obejmować tylko zbieranie, analizę i dystrybucję materiałów. Na wszystkich etapach służby specjalne powinny znajdować się pod polityczną kontrolą wszystkich trzech władz, przy czym z punktu widzenia czołowych urzędników państwa elementem najważniejszym, z którym mają oni najczęściej do czynienia są początkowe i końcowe fazy cyklu wywiadowczego tj. kierowanie, programowanie służb oraz odbiór efektów pracy wywiadu połączony ze zwrotną informacją co do ich jakości i przydatności<sup>19</sup>. Zarówno na początku, jak i na końcu procesu stoją właśnie decydenci, dla których służby specjalne mają być niezbędnym narzędziem do kreowania i realizacji polityki. Relacja między nimi powinna przypominać błonę półprzepuszczalną: politycy kierują wywiadem i jednocześnie korzystają z jego produktów, przechodząc z jednej części systemu na drugą. Funkcjonariusze służb nigdy jednak nie powinni wpływać bezpośrednio na sferę polityki. Mogą jedynie służyć zdobytymi i zanalizowanymi informacjami i ekspercką wiedzą<sup>20</sup>. Wywiad pozostaje więc w tej koncepcji jedynie instrumentem, doradcą w podejmowaniu właściwych decyzji.

Tymczasem realia współpracy polityków i funkcjonariuszy służb specjalnych w Polsce są zbyt często skomplikowane i niejasne, a bariera neutralności politycz-

<sup>18</sup> M. Lowenthal, *Intelligence. From Secrets to Policy*, Washington 2003, s. 2–5.

<sup>19</sup> Zob. M. Lowenthal, op.cit., s. 51–52; M. Herman, op.cit., s. 110; S. Zalewski, *Służby specjalne. Programowanie, nadzór, koordynacja*, Warszawa 2003, s. 37.

<sup>20</sup> M. Lowenthal, op.cit., s. 5.

nej wywiadu jest nagminnie przekraczana. Polityka rzeczywiście programuje służby specjalne, ale w sposób dla niej wygodny. Stara się nadać kierunek, ale próbuje także opanować aparat bezpieczeństwa i użyć go nie tylko jako instrument państwa jako całości, ale też jako narzędzie pomocne konkretnemu ugrupowaniu politycznemu. Tak zaprogramowany aparat może służyć obozowi rządzącemu np. w konfrontacji z przeciwnikami politycznymi. Przykładem takich działań mogą być kontrowersje wokół tzw. „szafy Lesiaka” polegającej na wydaniu ówczesnemu Urzędowi Ochrony Państwa polecenia inwigilacji (przypuszczalnie także przygotowania prowokacji) niektórych ugrupowań prawicowych i lewicowych w latach 1991–1997<sup>21</sup>. Zarzuty upolitycznienia służb obecne są w polskiej debacie publicznej przez cały czas istnienia państwa demokratycznego i stawiane bywają praktycznie wszystkim ugrupowaniom sprawującym władzę w III Rzeczypospolitej<sup>22</sup>. Ilustracją problemu zawłaszczania aparatu bezpieczeństwa są także regularne zmiany kierownictwa służb specjalnych wraz z procesem demokratycznej alternacji władzy. Zjawisko to wyraźnie widoczne było w latach 90. XX w. Pełniący zadania cywilnego wywiadu i kontrwywiadu UOP posiadał w czasie swojej dwunastoletniej historii aż dwunastu szefów. Także po 2002 r. zmianie władzy politycznej towarzyszyły zmiany kierownictwa służb. O ile jednak można uznać to za proces relatywnie częsty, także w demokracjach silniej skonsolidowanych, to niepokojące są powiązane politycznie zmiany kadrowe wśród szeregowych funkcjonariuszy cywilnych i wojskowych urzędów specjalnych. Miały one miejsce zarówno w roku 1997 jak i 2002, kiedy to pracę w UOP utraciło, według doniesień prasowych, odpowiednio ok. 1400 i ponad 500 osób<sup>23</sup>. Wyjątkowym zjawiskiem w ostatnich latach było natomiast niewpuszczenie do budynku służb kilkunastu żołnierzy Wojskowych Służb Informacyjnych, którzy stawili się jak co dzień, do pracy. Osób tych nie powiadomiono na czas o negatywnych (dla nich) wynikach przeprowadzanej weryfikacji kadr WSI<sup>24</sup>. Tego typu nieprofesjonalne działania można ocenić jako szkodzące wizerunkowi wywiadu wojskowego, a pośrednio także interesom pań-

<sup>21</sup> Zob. *Szafa Lesiaka zamknięta*, „Gazeta Wyborcza”, 16.02.2007; *Co UOP zrobił prawicy*, „Gazeta Wyborcza”, 23.11.2005.

<sup>22</sup> Zarzutów o wykorzystywanie służb specjalnych w walce politycznej jest bardzo dużo. Z braku miejsca, autor wymieni tylko pokrótce, np.: sprawa zatrzymania ówczesnego prezesa PKN Orlen przez UOP w 2002 r., sprawa inwigilacji spółki J&S, kwestie tzw. odrolnienia ziemi w 2007 r. oraz sprawa Janusza Kaczmarka, śledztwo i zatrzymanie b. posłanki Barbary Blidy w 2007 zakończone jej samobójczą śmiercią, sprawa posłanki Beaty Sawickiej.

<sup>23</sup> Zob. *Weterani wielu służb*, „Gazeta Wyborcza”, 21.10.2002; *Były bezprawne*, „Gazeta Wyborcza”, 23.10.2002; *Dymisje w służbach specjalnych*, „Rzeczpospolita”, 01.07.2002.

<sup>24</sup> *Oficerowie WSI stoją pod zamkniętymi drzwiami*, „Gazeta Wyborcza”, 03.10.2006.

stwa. Wymiana kadry zarządzającej służbami na związaną zazwyczaj sympatiami politycznymi z konkretną opcją, gwarantować ma podporządkowanie danej ekipie i realizację zleconych przez nią zadań. Tymczasem skoro służby mają służyć długoterminową ekspertyzą i wspierać proces decyzyjny zmieniającej się co kilka lat władzy politycznej, konieczne by się wydawało wprowadzenie długoterminowej profesjonalizacji kadr kierowniczych wywiadu, które to kadry powinny służyć długoletniemu interesowi Rzeczypospolitej, a nie interesom w danym momencie sprawujących władzę.

Należy oczywiście wziąć pod uwagę, iż część doniesień medialnych na temat zmian kadrowych w ostatnich latach może być nie w pełni obiektywna. Z dostępnych danych rysuje się jednak dość pesymistyczny obraz służb specjalnych jako pracodawcy wysoce niestabilnego. Sytuacja, którą eufemistycznie można by nazwać swoistą niepewnością dotycząca dalszej kariery zawodowej, jest szkodliwa dla każdej organizacji. W przypadku służb specjalnych może ona mieć poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa państwa, poprzez bezpośrednie osłabienie zasobów służb i stymulację różnorodnych patologii wśród funkcjonariuszy, z przejściem na stronę obcych wywiadów włącznie. Trudno także mówić o agencjach wywiadowczych jako o zapleczu intelektualnym i informacyjnym rządu oraz o długoterminowym wsparciu procesów decyzyjnych rzetelnymi analizami w sytuacji, gdy los szeregowych nawet funkcjonariuszy zależy bezpośrednio od losu danej ekipy politycznej. Doświadczenia praktyków wywiadu w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii wskazują na stosunkowo silną stabilność tamtejszych kadr instytucji wywiadowczych. Jest to spowodowane takimi czynnikami, jak: bezpieczeństwo, potrzeba zapewnienia wysokiego poziomu umiejętności i profesjonalizmu, każdorazowa konieczność weryfikacji i kosztownego szkolenia nowego personelu<sup>25</sup>. Uważa się również, że służby specjalne, jak każda organizacja powinna dbać o satysfakcję swoich pracowników<sup>26</sup>. Jednym ze sprawdzonych, w niektórych zachodnich demokracjach, sposobów budowania stabilnej relacji między pracownikami administracji publicznej jest model służby cywilnej. I tak np. w Wielkiej Brytanii czy w Niemczech pracownicy służb bezpieczeństwa i wywiadu mają status urzędników służby cywilnej, a konieczność zachowania apolityczności i profesjonalizmu jej korpusu jest deklarowana przez wszystkie siły polityczne<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> M. Herman, op.cit., s. 319–321.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 329.

<sup>27</sup> Na temat korzyści płynących z korpusu służby cywilnej zob. J. Stępień, *Twardy dysk*, [w:] *III Rzeczpospolita w trzydziestu odsłonach*, red. A. Kostarczyk, Warszawa 2004, s. 373–376.

Żelazną podstawą tajnych służb jest bezwzględna ochrona źródeł osobowych. Tymczasem w 2006 r. w ramach likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych wydano raport, w którym ujawnione zostały niektóre nazwiska żołnierzy, jak i współpracowników i konsultantów WSI<sup>28</sup>. Skutki takiego posunięcia mają destrukcyjny wpływ na rozwijanie sieci osobowych źródeł informacji. Ponownie pojawia się związany z istotą działalności służb paradoks polegający na tym, że współczesne agencje wywiadowcze, zdobywając informacje ze źródeł osobowych (*human intelligence*), bazują (w przeważającej liczbie przypadków) na budowaniu pozytywnych relacji z informatorami, opartych na swoistym, choć częściowym i silnie ograniczonym, to jednak zaufaniu. Budowanie pozytywnych relacji opartych na obopólnych korzyściach jest skuteczniejszą metodą werbowania informatorów. Odpowiednie wynagrodzenie jest zwykle motywacją najsilniejszą, jednak na nic by się ono nie zdało, gdyby służby nie starały się zagwarantować możliwie największej dyskrecji i pewnego komfortu psychicznego, czy nawet gwarancji bezpieczeństwa. Właściwy wydaje się w tym miejscu przykład Ryszarda Kuklińskiego, który ze swoim agentem prowadzącym w Centralnej Agencji Wywiadowczej miał serdeczne relacje, oparte na sferze ideologicznej i psychologicznej (za dostarczane informacje Kukliński nie przyjmował ponoć wynagrodzenia)<sup>29</sup>. Ów komfort oznaczać może nawet ewakuację informatorów w sytuacjach zagrożenia<sup>30</sup>. Szczególnego znaczenia nabiera natomiast relacja między obywatelem, który godzi się służyć np. wiedzą czy kontaktami służbom wywiadowczym własnego państwa. Musi on być pewien, że zwraca się do służb, które zagwarantują mu dyskrecję, a gdy trzeba także i ochronę. Obowiązujące w Polsce prawo wprowadza istotne ograniczenia w ujawnianiu informatorów. Współpracownicy wywiadu mogą także liczyć na pewną ochronę przed wymiarem sprawiedliwości. Dla przykładu: informacje o osobie udzielającej pomocy danej agencji można przekazać prokuraturze lub sądowi tylko w przypadku popełnienia przez tę osobę zbrodni lub występku, którego skutkiem jest śmierć lub, gdy istnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa

<sup>28</sup> Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67. ust. 1 pkt 1–10 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. „Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego” oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, s. 87–99.

<sup>29</sup> Zob. B. Weiser, Ryszard Kukliński. Życie ściśle tajne, Warszawa 2005.

<sup>30</sup> G. Knopp, *Elita szpiegów*, Warszawa 2004, s. 38.

w ramach prowadzenia działań operacyjno-rozpoznawczych<sup>31</sup>. Tworzy to, być może moralnie wątpliwe, ale zapewne konieczne narzędzie dla pracy służb. Nie jest tajemnicą, iż aby wywiad był skuteczny, polegać musi w pewnym stopniu niestety także na osobach nie w pełni uczciwych i szlachetnych. Jeśli już jednak współpracę z wywiadem podejmują właśnie owe uczciwe osoby, czyniące to z pobudek patriotycznych, to tym bardziej powinna być zachowana dyskrecja.

Problem domniemanych nadużyć i nieprawidłowości w Wojskowych Służbach Informacyjnych jest bardzo trudny do oceny dla osób nie dysponujących dostępem do informacji niejawnych i wglądu w realną sytuację. W prawie każdej instytucji publicznej zdarzają się nieprawidłowości. Biorąc pod uwagę specyfikę działania służb specjalnych, istniejące w nich patologie bywają trudne do wykrycia i zwalczania. Uważa się, że służby mają tendencję do wymykania się spod kontroli i autonomizacji działań. Tzw. „raport Macierewicza” dostarcza sporej liczby przykładów rzekomych patologii w WSI. Nie można wykluczyć, że część z nich rzeczywiście miała miejsce. Nie ulega jednak wątpliwości, że sposób rozwiązania owej kwestii jest sprzeczny z interesem zarówno służb, jak i narusza prawa wymienionych w nim osób. Miejsca wystarczy jedynie na zasygnalizowanie głównych problemów z tym związanych. Po pierwsze, w demokratycznym państwie prawa działania niezgodne z obowiązującym przepisami podlegają ściganiu, a o winie osób rozstrzygają sądy. „Raport o WSI” formułuje zarzuty wraz z ujawnieniem danych konkretnych osób, za którymi nie idą wyroki sądów w sprawach karnych np. o nadużycie uprawnień, szpiegostwo czy malwersacje finansowe. Przez zwolenników nazywany „opisem pewnej rzeczywistości”<sup>32</sup>, raport narusza dobra osób, poprzez pomówienia oraz ujawnienie ich danych osobowych wraz z przedstawieniem wrażliwych, często kompromitujących informacji<sup>33</sup>. Ewenementem na skalę światową jest, iż raport ujawniał nazwiska żołnierzy lub współpracowników WSI, którzy w chwili jego wydania znajdowali się na misji zagranicznej oraz nazwiska współpracujących z wywiadem wojskowym (lub podejrzewanych o to) urzędujących ambasadorów<sup>34</sup>.

Nie negując potrzeby zwiększonej kontroli nad służbami specjalnymi, także zdecydowanych posunięć w przypadku rażących nadużyć, sposób przeprowadzenia likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych należy ocenić ze wszech miar

<sup>31</sup> Art. 39 Ustawy o ABW i AW.

<sup>32</sup> *Wassermann: Raport o WSI to nie akt oskarżenia*, Serwis internetowy „Rzeczpospolitej”, <http://www.rzeczpospolita.pl/News/1,10,59085.html?rss=1>, odczyt z dn. 12.05.2009.

<sup>33</sup> *Sąd: GIODO musi zbadać raport Macierewicza*, „Gazeta Wyborcza”, 07.12.2007.

<sup>34</sup> *Raport sypie dyplomatów*, „Gazeta Wyborcza”, 20.02.2007.

krytycznie, także dlatego, iż stał się on okazją do kolejnej wymiany kadr w wywiadzie i kontrwywiadzie wojskowym, która negatywnie wpłynęła na skuteczność i efektywność służb<sup>35</sup>.

Przykład WSI pokazuje dobitnie stopień obecności służb jako problemu we współczesnej polskiej polityce. Obecność tę cechuje duża intensywność konfliktu politycznego, z charakterystyczną atmosferą towarzyszącego jej skandalu i wyjątkowości sytuacji. Mimo iż afery związane z działaniem wywiadu mają w większości krajów gwałtowny przebieg, polską specyfiką jest fakt, iż zażarta dyskusja na temat służb prowadzona jest nieprzerwanie, a skandale ze służbami w tle są stałym elementem polskiego krajobrazu politycznego.

Wydaje się, iż dzieje się tak z kilku powodów. Jednym z nich są zaszłości historyczne związane z działalnością służb specjalnych w Polsce. Kwestie miejsca aparatu bezpieczeństwa i ich konsekwencje dla współczesności są wciąż jaskrawe i dodatkowo wpływają na zaostrzenie się podziałów sceny politycznej. Zagadnienia lustracji, rozliczenia działalności represyjnej służb PRL pozostają wciąż aktualne. Pomimo dokonującej się ciągłej zmiany pokoleniowej w polskim wywiadzie i kontrwywiadzie, pewnym problemem są także kwestie mentalnościowe osób zarządzających tymi instytucjami. Trudno się jednak dziwić takiemu stanowi rzeczy, skoro większość szefów służb była w przeważającej liczbie przypadków wybierana z klucza politycznego. Problematyka ta z pewnością wymagałaby dalszego rozwinięcia i analizy wraz ze sformułowaniem zaleceń i prezentacją dobrych wzorców zagranicznych. Nie należy jednak łudzić się, że w realiach polskich, emocje związane z upolitycznieniem służb specjalnych nie pozostaną silne jeszcze przez wiele lat.

Ostatnie lata natomiast są dobrą ilustracją niesłabnącego trendu wykorzystywania służb specjalnych do celów politycznych. Przejawem tej sytuacji jest powołanie do życia Centralnego Biura Antykorupcyjnego – nowej służby specjalnej, mającej zwalczać uważany za bardzo dolegliwy dla polskiej demokracji i gospodarki problem korupcji. Wartym podkreślenia jest fakt, iż szczególną rolę powierzono CBA właśnie w życiu publicznym, na szczeblu centralnym i samorządowym<sup>36</sup>. Wyposażona w pełen wachlarz kompetencji oraz narzędzi egzekucyjnych służba, łącząca zarówno możliwość stosowania metod wywiadowczych, jak i uprawnień przysługujących policji, stała się kolejnym elementem i tak mało już stabilnej struktury systemu organów bezpieczeństwa. Oskarżenia o polityczne zaangażowanie służb

---

<sup>35</sup> Szef SKW ujawnia speckadry Macierewicza, „Gazeta Wyborcza”, 20.02.2008.

<sup>36</sup> Art. 1 Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 9 czerwca 2006 r.

pojawiły się z jeszcze większą intensywnością, czemu trudno się dziwić, biorąc pod uwagę dobór kierownictwa i funkcjonariuszy biura. W trakcie przygotowywania zapisów prawnych i w pierwszym okresie działalności CBA podkreślano nową jakość organu, przejawiającą się m.in. w odpowiednim doborze kadry oraz w wyższej, w porównaniu np. do ABW, wysokości zarobków. Biuro od samego początku krytykowane było za zbyt szerokie kompetencje obejmujące możliwość zbierania danych wrażliwych na temat życia osobistego oraz ich długotrwałego przechowywania<sup>37</sup>. Praktyka pierwszych lat działalności CBA pokazała, że obawy o brak apolityczności sprawdziły się. Wobec wielu, nie pozbawionych podstaw oskarżeń, CBA nie jawi się jako apolityczna służba specjalna stojąca na straży publicznej uczciwości i interesów ekonomicznych. Jego działalność stała się przyczynkiem wielu kryzysów politycznych i afer kształtujących debatę publiczną ostatnich lat. Pokłosiem jednej z nich były przedterminowe wybory parlamentarne w 2007 r. Nie można rzecz jasna stwierdzić, iż CBA było samo w sobie przyczyną wszelkich burzliwych wydarzeń, skoro taki, a nie inny jest poziom polskich elit politycznych i prowadzonego przez nie dyskursu. CBA nie jest jednak tylko świadkiem zdarzeń, organem który powołany jest tylko i wyłącznie do zapobiegania i ścigania przestępstw. Centralne Biuro Antykorupcyjne bowiem oskarżane jest przez niektóre środowiska także o nakłanianie do popełnienia przestępstwa – jak w przypadku Beaty Sawickiej<sup>38</sup>, czy też podczas tzw. „afery gruntowej” w 2007 r.<sup>39</sup> Jednocześnie pojawiają się poważne pytania o ukierunkowanie polityczne działania biura, pytania czy jego działalność nie jest wymierzona bezpośrednio w przeciwników politycznych.

Skoro nic nie zapowiada, aby relacje polityka a służby miały się w najbliższym czasie zmienić, to wartym przyjrzenia się jest sam aparat służb wraz z jego strukturą i kompetencjami. Jeśli standardem w Rzeczypospolitej Polskiej jest stała, nieformalna obecność służb specjalnych w konfliktach politycznych, być może należało by zrewidować posiadane przez nie uprawnienia.

Służby odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce tj. ABW i CBA dysponują szerokim zakresem uprawnień. Wynika to z postawionych przed nimi zadań rozpoznawania, zapobiegania, wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców<sup>40</sup>. W tym zakresie ABW i CBA wykonują czynności opera-

<sup>37</sup> CBA, *korupcja i życie seksualne*, „Gazeta Wyborcza”, 18.02.2006; zob. M. Kamiński, *Polacy chcą CBA*, „Gazeta Wyborcza”, 17.02.2006.

<sup>38</sup> *Czy Sawicka była kuszona przez agenta?*, „Gazeta Wyborcza – Lublin”, 12.03.2009.

<sup>39</sup> *Gry wstępne CBA*, „Gazeta Wyborcza”, 24.03.2009.

<sup>40</sup> Art. 21 Ustawy o ABW i AW.

cyjno-rozpoznawcze oraz dochodzeniowo-sledcze. Wymienione agencje dokonują także czynności na polecenie sądu lub prokuratora w ramach Kodeksu postępowania karnego oraz Kodeksu karnego wykonawczego. Ich uprawnienia procesowe odpowiadają uprawnieniom funkcjonariuszy Policji<sup>41</sup>. Funkcjonariusze ABW i CBA mają prawo do wykonywania szerokiej gamy czynności, począwszy od wydawania poleceń określonego zachowania się<sup>42</sup>, przez legitymowanie i przeszukiwanie osób i pomieszczeń, kontroli osobistej, po zatrzymywanie osób (w ramach KPK) i żądanie niezbędnej do działań pomocy od osób i instytucji<sup>43</sup>. Do uprawnień CBA należy także wykonywanie czynności kontrolnych dotyczących sfery publicznej i gospodarczej<sup>44</sup>. Funkcjonariusze mogą, w określonych okolicznościach, używać fizycznych, technicznych i chemicznych środków przymusu bezpośredniego, w tym broni palnej<sup>45</sup>. Funkcjonariusze Agencji Wywiadu i żołnierze służb wojskowych mają mniejsze uprawnienia, ograniczające się do działań operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych. Broni palnej używać mogą natomiast, w dużym uproszczeniu, tylko w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia<sup>46</sup>.

W wyniku pobieżnej analizy kompetencji ABW i CBA nasuwa się wniosek, iż są to instytucje dysponujące szerokimi możliwościami ingerencji w życie prywatne obywateli. Możliwość prowadzenia zarówno działań *stricte* wywiadowczych, jak i ściśle policyjnych, to szerokie kompetencje, które wymagają stosowania rozbudowanych mechanizmów kontrolnych. Podobne uprawnienia mają już także funkcjonariusze Policji, wobec czego nadmierne obawy mogą wydawać się nieuzasadnione. Jednak praktyka działania służb, ich tajność oraz zdolność do działania autonomicznego i skłonność do wymykania się spod kontroli może budzić, zwłaszcza w polskich warunkach, pewien niepokój. Tymczasem nie wszystkie służby kontrwywiadu i bezpieczeństwa wewnętrznego na świecie dysponują równie szerokimi uprawnieniami co ABW i CBA. Brytyjska Security Service (MI5), a także wzorowane na modelu brytyjskim urzędy ochrony konstytucji w Niemczech nie posiadają uprawnień policyjnych. W Niemczech obowiązuje uwarunkowany

---

<sup>41</sup> Zob. Art. 13 Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 9 czerwca 2006 (stan prawny na maj 2009 r.) oraz Art. 21 Ustawy o ABW i AW.

<sup>42</sup> Notabene określenie to wzbudzało od początku kontrowersje możliwością bardzo szerokiej interpretacji, które to wątpliwości podzielił Trybunał Konstytucyjny.

<sup>43</sup> Art. 23 Ustawy o ABW i AW; Art. 14 Ustawy o CBA.

<sup>44</sup> Rozdział 4 Ustawy o CBA.

<sup>45</sup> Art. 25 i 26 Ustawy o ABW i AW; Art. 15 i 16 Ustawy o CBA.

<sup>46</sup> Art. 30 Ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego z 9 czerwca 2006 r.



historycznie rozdział policji i wywiadu<sup>47</sup>. Taki model organizacyjny, mimo iż bardziej skomplikowany i w niektórych sytuacjach, takich jak np. zwalczanie terroryzmu utrudniający nieco pracę służb, sprawdza się i nie jest jak na razie planowana jego zmiana. Z punktu widzenia demokracji i wolności obywatelskich, rozdział wywiadu od służb bezpieczeństwa wydaje się korzystniejszy.

Kluczową kwestią dla działalności służb we współczesnej demokracji liberalnej jest zagadnienie kontroli służb. W teorii państwa prawa aparat bezpieczeństwa powinien być pod kontrolą wszystkich trzech władz w państwie, ze szczególnym nadzorem działań operacyjnych przez sądy i prokuraturę<sup>48</sup>. W praktyce, polityczna kontrola nad służbami specjalnymi jest trudna. Służby funkcjonujące za parawanem tajemnicy państwowej mają spore możliwości unikania kontroli. Jednocześnie przedstawiciele władzy ustawodawczej czy sądowniczej nie zawsze są w pełni informowani o szczegółach pracy służb bezpieczeństwa, a sami mogą nie posiadać dostatecznie silnych uprawnień oraz pozycji aby wniknąć w szczegóły działalności służb. Niepokojącym zjawiskiem w polskiej rzeczywistości jest także, wspomniana już autonomizacja służb i prowadzenie przez nią własnej gry, mającej na celu realizację ich interesów. Zdaniem niektórych, polskie służby dysponują zbyt dużą ilością tzw. haków na polityków, co uniemożliwia im odpowiednie sterowanie służbami<sup>49</sup>.

Tematem refleksji może być także szeroki zakres zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz pokrywanie się go z zadaniami policji i Centralnego Biura Antykorupcyjnego. ABW zajmuje się zarówno zagrożeniami bezpieczeństwa państwa (terroryzm, handel bronią), jak i kontrwywiadem wewnętrznym, a także przestępczością gospodarczą. Tak szeroki zakres zainteresowania wymaga zróżnicowanych i kompetentnych zasobów kadrowych. Można zastanawiać się, czy lepsza w tym przypadku jest wielozadaniowość, czy też korzystniejsza byłaby specjalizacja – np. skupienie się na kontrwywiadzie i bezpieczeństwie, a pozostawienie przestępczości zorganizowanej Policji. Kwestie te łączą się także z problematyką konkurencji wśród służb specjalnych tego samego państwa. W polskich warunkach jest ona widoczna właśnie na polu zwalczania przestępczości, także korupcyjnej. Zapisy prawne są w tej dziedzinie zarysowane szeroko i pozwalają na

<sup>47</sup> Bundesamt für Verfassungsschutz, *Aufgaben, Befugnisse, Grenzen*, Köln 2002, s. 19.

<sup>48</sup> S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie...*, s. 129–130.

<sup>49</sup> Andrzej Zybortowicz twierdzi, np. że: *w demokratycznym państwie mocodawcami służb są politycy, ale w Polsce tak nie jest. U nas na polityków jest zbyt wiele haków. Obyczajowych, finansowych, czy też związanych z ich agenturalną działalnością w czasach Peerelu*. Zob. *Trzeba przemówić językiem siły*, „Gazeta Wyborcza – Duży Format”, 15.05.2006.

dość dowolną ich interpretację<sup>50</sup>. Dyskusja na temat konkurencji wewnątrz służb dotyczy prawie wszystkich agencji na świecie<sup>51</sup>, jednak w polskiej rzeczywistości, targanej stałym konfliktem politycznym wokół wywiadu oraz z silnymi wpływami politycznymi na służby i odwrotnie, nabiera ona szczególnego znaczenia i warta jest pogłębionej refleksji.

Współczesne standardy państw demokratycznych idą w kierunku zwiększania jawności i przejrzystości polityki i administracji. Trend ten dotyczy także służb specjalnych, które starają się nawiązać pewien kontakt ze społeczeństwem poprzez dostarczanie stosunkowo dużej ilości podstawowych informacji na temat działalności służb specjalnych i ich podstaw prawnych. Symptomami otwarcia aparatu bezpieczeństwa na opinię publiczną zauważalnymi w wielu państwach zachodnich, jest prowadzenie obszernych serwisów internetowych, wydawanie sporej ilości publikacji, a nawet działalność wystawiennicza i naukowa<sup>52</sup>. Korzyści z otwartości na opinię publiczną stają się oczywistością we współczesnej demokracji. Oprócz podwyższenia standardów, warto wspomnieć też o środkach budowania zaufania na linii służby – społeczeństwo, zwłaszcza w sytuacji (mniej lub bardziej intensywnego) zagrożenia terrorystycznego, czy też konieczności współpracy ze społeczeństwem przy zapobieganiu szpiegostwu. Otwartość wywiadu na opinię publiczną ma rzecz jasna swoje granice<sup>53</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, iż zasada „tyle tajności, ile to konieczne, tyle jawności ile to możliwe” będzie stałą tendencją w wiążącości demokracji zachodniego kręgu cywilizacyjnego<sup>54</sup>.

Tymczasem polskie służby specjalne zdają się jeszcze nie w pełni dostrzegać potrzebę kontaktu ze społeczeństwem, ani kreowania pozytywnego wizerunku. Być może wiąże się to z nadmiernym przekonaniem o konieczności zachowania tajności. Przeważa bowiem pogląd, iż służby specjalne to ta sfera działalności państwa, o której powinno być jak najciszej i która powinna pozostawać w cieniu wydarzeń. Jest to, zdaniem autora, przekonanie błędne. Przede wszystkim bowiem służby specjalne w Polsce w cieniu nie są i nic nie zapowiada, aby w najbliższym

<sup>50</sup> Zob. *CBA monopolizuje „korupcję”*, „Gazeta Wyborcza”, 11.12.2007.

<sup>51</sup> Zob. o dyskusji na temat wywiadu i kontrwywiadu w CIA i FBI: M. Riebling, *Tajna wojna między FBI a CIA*, Warszawa 1996, s. 364–370.

<sup>52</sup> Ciekawym przykładem jest tu np. działalność Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji w RFN: <http://www.verfassungsschutz.de/de/publikationen/>, odczyt z dn. 12.05.2009.

<sup>53</sup> Więcej na ten temat: T.P. Carrol, *The Case Against Intelligence Openness*, „International Journal of Intelligence and CounterIntelligence” 2001 vol. 14, s. 559–574.

<sup>54</sup> Dobrym przykładem aktywnej polityki public relations jest też policja bezpieczeństwa Szwecji: <http://www.sakerhetspolisen.se/english/english/aboutus.4.7671d7bb110e3dcb1fd800015061.html> i kolejne, odczyt z dn. 15.05.2010.

czasie się w nim znalazły. W tej sytuacji brak polityki informacyjnej i zasłanianie się tajemnicą państwową mogą budzić jedynie zdziwienie. Na temat podstaw takich przekonań można jedynie spekulować. Być może wynikają one z dającego się zauważyć w polskim aparacie etosu służby dla państwa jako zajęcia patriotycznego, chlubnego i szlachetnego. Państwo jest więc głównym dobrem chronionym, ale funkcjonuje ono niejako w odrębności od społeczeństwa, które przecież owe państwo tworzy. W związku z tym organy państwa działają dla niego właśnie, a nie dla obywatela, jednego konkretnego i wielu (w sensie zbiorowości) zarazem.

W ostatnich miesiącach można co prawda obserwować pewne zwiększenie otwartości na opinię publiczną ze strony polskich służb, a w szczególności ze strony Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Nowa witryna internetowa agencji zawiera większą ilość informacji w stosunku do ubiegłych lat. Nowością jest także publikacja czasopisma naukowego wydawanego przez ABW. Wypada mieć nadzieję, że trend ten utrzyma się i nowoczesne wzorce zachodnie będą skutecznie przenoszone do Polski<sup>55</sup>.

Cechą retoryki służb szwedzkich i niemieckich jest podkreślanie służby społeczeństwu i demokracji a nie tylko państwu i jego interesom, z którymi trudno jest się bezpośrednio utożsamić<sup>56</sup>. Różny w porównaniu z innymi krajami jest także poziom zachowywania przez służby (bądź ich zwierzchników) tajemnicy. Dobrze widać to na przykładzie dwóch aspektów. Publikowane corocznie w Niemczech raporty na temat stanu ochrony konstytucji podają zarówno budżet Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji, jak i jego stan osobowy (odpowiednio 144 555 652 euro oraz 2 503 pracowników)<sup>57</sup>. Wspomniany wcześniej niemiecki raport zawiera także informacje dotyczące stanu szpiegostwa w Republice Federalnej Niemiec. Można się z niego dowiedzieć, że w 2007 r. Niemcy były obiektem obserwacji ze strony służb rosyjskich, chińskich, północnokoreańskich oraz krajów Bliskiego Wschodu<sup>58</sup>. Inna rzecz, iż raport nie wspomina ani słowem o zjawisku *szpiegostwa*

<sup>55</sup> Zob. [http://www.abw.gov.pl/portal/pl/80/304/Wybrane\\_publicacje\\_Agencji\\_Bezpieczenstwa\\_Wewnetrznego.html](http://www.abw.gov.pl/portal/pl/80/304/Wybrane_publicacje_Agencji_Bezpieczenstwa_Wewnetrznego.html), 15.05.2010.

<sup>56</sup> Znamienne, iż w materiałach informacyjnych ABW nie jest podkreślane zadanie ochrony porządku konstytucyjnego, chociaż leży ono de facto w gestii agencji. Tymczasem służby niemieckie, czy szwedzkie podkreślają, iż ochrona przed poszczególnymi zagrożeniami ma na celu *ochronę systemu demokratycznego, prawa i wolności naszych obywateli oraz bezpieczeństwo narodowe* – cyt. z. *Säkerhetspolisen, Säkerhetspolisen 2007*, Stockholm 2008, s. 7; zob. także o ochronie demokracji przez służby niemieckie: *Bundesministerium des Innern, Verfassungsschutzbericht 2007*, Berlin 2008, s. 20–23.

<sup>57</sup> *Bundesministerium des Innern*, op.cit., s. 17.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 287–304.

wśród przyjaciół, które bywa często opisywane<sup>59</sup>. Tajemnicą poliszynela jest, że Rzeczpospolita Polska jest przedmiotem zainteresowania wywiadu rosyjskiego. Okresowo dochodzi również do ujawnienia przez polskie służby działalności agenturalnej i wydalenia dyplomatów. Mimo to, politycy dość ostrożnie informują o tym opinię publiczną, choć ta, dzięki mediom, doskonale zdaje sobie sprawę z sytuacji. Biorąc pod uwagę wydarzenia związane z wydaniem rocznego raportu o działalności ABW na początku 2010 r., być może nastąpią w tym względzie pewne zmiany mające na celu wprowadzenie rozsądnej proporcji między konieczną tajemnicą a informowaniem opinii publicznej o działalności służb<sup>60</sup>.

Ważnym problemem związanym z praktyką działalności polskich służb specjalnych ostatnich lat, były także pytania wokół tzw. tajnych (mobilnych) więzień CIA, w których przetrzymywane i przesłuchiwane były osoby podejrzewane o terroryzm. Wobec polskiego wywiadu wysunięto zarzuty o uczestnictwo w tym procederze, co stanowiłoby naruszenie zarówno polskiego prawa, jak i międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka<sup>61</sup>. Pomimo zaprzeczeń ze strony polskich polityków większości opcji politycznych, prowadzone jest w tej sprawie śledztwo prokuratorskie. Problem ten, dotyczący także kwestii użycia służb specjalnych w zwalczaniu terroryzmu, wart jest z pewnością dalszego badania, także przez nauki polityczne. Chodzi tu bowiem o bardziej ogólny kierunek, w jakim zmierzają służby specjalne, także w Polsce, mianowicie o ujawniający się w ostatnich latach coraz silniej konflikt między wolnością, a bezpieczeństwem. Katalizatorem tego konfliktu były nowe rozwiązania prawne i organizacyjne, mające dostosować organy bezpieczeństwa do współczesnych, asymetrycznych zagrożeń bezpieczeństwa, zwłaszcza zaś terroryzmu międzynarodowego. Rozwiązania te w niektórych krajach poważnie ograniczają wolności obywatelskie, a także naruszają prawa człowieka. Główną rolę w walce z terroryzmem odgrywają natomiast właśnie wywiad i kontrwywiad, mające na celu rozpoznawanie zagrożeń, ich analizę, działania zapobiegawcze i wyprzedzające, a także bezpośrednie zatrzymanie sprawców zamachów lub osoby zamachy te przygotowujące<sup>62</sup>. Wśród badaczy terroryzmu panuje zgoda, iż służby specjalne są jedną najskuteczniejszych metod

<sup>59</sup> Zob. P. Schweizer, *Szpiedzy wśród przyjaciół*, Warszawa 1997. Przykłady szpiegostwa amerykańskiego w RFN opisuje np. W. Pęciak, *Niemcy. Droga do normalności*, Warszawa 2000, s. 240–280.

<sup>60</sup> *Szpieg w raporcie ABW*, „Gazeta Wyborcza”, 10.03.2010.

<sup>61</sup> Np. „New Yorker” opisuje tajne więzienie CIA w Polsce, „Gazeta Wyborcza”, 06.08.2007; CIA w Szymanach: są dowody, Serwis internetowy „Rzeczpospolitej”, <http://www.rp.pl/artukul/291762.html>, odczyt z dn. 16.04.2009.

<sup>62</sup> K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008, s. 114.

operacyjnego zwalczania międzynarodowego terroryzmu<sup>63</sup>. Jednocześnie stawiane są pytania o sposoby walki z tym zjawiskiem, o poziom realnego zagrożenia, które on stanowi oraz o zakres działań mających na celu jego zwalczanie. To właśnie nakłady środków poświęcanych na działania antyterrorystyczne oraz zakres naruszonych wolności obywatelskich budzi spore kontrowersje zarówno wśród polityków, jak i publicystów i naukowców na całym świecie<sup>64</sup>. Nie wdając się, z braku miejsca, w dyskusję na ten temat, autor chciałby zwrócić uwagę na polski aspekt tego zagadnienia.

Polska nie jest (obecnie) zagrożona zamachami terrorystycznymi w podobnym stopniu co Stany Zjednoczone i Europa Zachodnia, w związku z czym, debata na ten temat nie jest na tyle intensywna, co np. w Niemczech, gdzie zagrożenie to jest ostatnio silniejsze<sup>65</sup>. I chociaż mniejsze zagrożenie jest powodem do względnego spokoju, to brak politycznej dyskusji nad podstawowymi problemami współczesnej demokracji powinien martwić. Badania społeczne wskazują, iż Polacy są skłonni do dużych wyrzeczeń własnych swobód w celu walki z terroryzmem<sup>66</sup>, przy czym społeczeństwo polskie nie różni się pod tym względem istotnie od innych krajów zachodnich<sup>67</sup>. W polskim przypadku silniejsze są natomiast dyskusje na temat udziału służb specjalnych i wymiaru sprawiedliwości w walce z korupcją i innymi przestępstwami, szczególnie w kontekście powstania Centralnego Biura Antykorupcyjnego, przy czym debata jest ograniczona do niektórych tylko środowisk i organizacji chroniących prawa człowieka i wpisuje się w szerszą problematykę reformy wymiaru sprawiedliwości. Poważna i szeroka debata na ten temat jest w Polsce jeszcze bardzo słaba, czego przyczyną jest przypuszczalnie stosunkowo duża potrzeba poczucia sprawiedliwości i porządku publicznego, przy relatywnie niskiej świadomości sfery wolnościowej. Mimo to, badania naukowe, zarówno społeczne, jak i ściśle politologiczne na temat mechanizmów gwarancji praw i wolności obywateli są bardzo potrzebne. Warto także zwracać uwagę opinii publicznej na niedoceniane w Polsce kwestie np. ochrony danych osobowych.

<sup>63</sup> U. Schneckener, *Transnationaler Terrorismus*, Frankfurt am Main 2006, s. 200.

<sup>64</sup> Zob. W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, *Terroryzm*, Warszawa 2009, s. 268–304.

<sup>65</sup> O wybranych aspektach debaty zob. M. Wijatkowski, *Organy bezpieczeństwa Polski i Niemiec wobec zagrożeń asymetrycznych – wybrane aspekty debaty publicznej*, [w:] *Polityka bezpieczeństwa Polski w XX i na początku XXI wieku*, red. T. Panecki, Częstochowa 2008, s. 196–204.

<sup>66</sup> Takie wnioski płyną z sondaży przeprowadzonych przez Centrum Badań Opinii Społecznej, *Poczucie zagrożenia terroryzmem oraz akceptowane działania zwiększające bezpieczeństwo obywateli. Raport z badań*, Warszawa 2005.

<sup>67</sup> B. Davis, B. Silver, *Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America*, „American Journal of Political Science”, January 2004, vol. 48, No. 1, s. 30.

W Polsce służby specjalne pozbawione są jakichkolwiek ograniczeń w przetwarzaniu tychże danych, podczas kiedy np. w Niemczech funkcje kontrolne inspektorów ochrony danych osobowych sięgają także służb specjalnych. W Polsce, do ostrożnych regulacji prawnych przywiązuje się mniejszą wartość, czego przykładem było podpisane w 2007 r. porozumienie między CBA a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych o stałym dostępie do bazy danych ZUS bez konieczności każdorazowego uzasadniania przez CBA potrzeby sprawdzenia konkretnych danych. Dawałoby to służbie tej możliwość „prewencyjnego” kontrolowania danych wielu milionów obywateli<sup>68</sup>. Ostatecznie pojawiły się zapewnienia o tym, iż Centralne Biuro Antykorupcyjne będzie musiało każdorazowo występować do ZUS z uzasadnieniem powodu dostępu do bazy<sup>69</sup>. Przykład ten jest jednak ilustracją konieczności zwrócenia większej uwagi na rolę służb specjalnych w systemie politycznym i wpływu aparatu ścigania na życie prywatne obywateli.

Ograniczony rozmiar tekstu nie pozwala na przedstawienie rozbudowanej koncepcji paradygmatu badań nad polskimi służbami specjalnymi. Tekst ma jedynie na celu nakreślenie podstawowych problemów, które winny być wzięte pod uwagę przy kolejnych publikacjach na ten temat. Wzorec ujęcia problemu powinien zatem zawierać syntezę systemowej roli aparatu bezpieczeństwa we współczesnej liberalnej demokracji jako sługi demokratycznie wybranych instytucji władzy. Nie powinien on być jednak rozpatrywany bez wzięcia względu na współczesny trend w budowaniu możliwie otwartych instytucji państwowych, opartych na ściśle określonych zasadach i wyposażonych w precyzyjne i skuteczne mechanizmy kontroli. Wyzwania współczesności zarówno wewnętrznej, jak i międzynarodowej powinny być analizowane z uwzględnieniem potrzeb opinii publicznej zarówno w aspekcie potrzeby informacji, jak i gwarancji praw i wolności obywatelskich.

Podsumowując zasygnalizowane powyżej problemy związane z działalnością służb specjalnych w demokratycznym państwie, autor chciałby ponownie podkreślić, iż wywiad, kontrwywiad i służby bezpieczeństwa współczesnych państw mogą i powinny stać się przedmiotem pogłębionych badań politologicznych. Dotychczasowe opracowania sięgające szerokiego spektrum dyscyplin naukowych nie są w stanie dostatecznie wyczerpująco odpowiedzieć na pytania dotyczące praktycznych aspektów funkcjonowania instytucji wywiadowczych we współczesnej

---

<sup>68</sup> *Polacy w sieci CBA*, „Gazeta Wyborcza”, 04.10.2007.

<sup>69</sup> *CBA będzie musiało każdorazowo występować do ZUS ws. danych Polaków*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,80708,4713005.html>, odczyt z dn. 27.11.2007.

demokracji ze złożoną problematyką relacji władza – służby i służby – społeczeństwo. Brakuje także odpowiedzi na pytania badawcze o kwestie służb specjalnych i wartości demokratycznych w zmieniającym się dynamicznie współczesnym świecie. Badania nad wywiadem nie należą do łatwych i w wielu przypadkach nie będą w stanie dać jednoznacznej odpowiedzi na nurtujące badaczy i opinię publiczną pytania. Taka jest specyfika służb specjalnych. Nauki polityczne są w stanie jednak wskazać pozytywne dla demokracji, a jednocześnie nie naruszające wymogów efektywności działania służb rozwiązania systemowe, które przyczynią się do bardziej stabilnej i przewidywalnej roli służb specjalnych we współczesnej demokracji, a także wzmocnionej pozycji obywatela, a przede wszystkim gwarancji jego praw i wolności w demokratycznym państwie prawa.

## SUMMARY

**T**HE PAPER ANALYSES contemporary Polish intelligence and security services as an important subject of research for political scientists. Multidisciplinary approach to the problem, combining history, law, social and political science can be very valuable in assessing the theory and practice of modern security services in the Polish democracy. It is being proposed to draw much more attention to the subject, as it is the case in Western Europe and in the US. Furthermore, the author attempts to outline some of the most important issues the contemporary Polish political system is facing when it comes to intelligence, law enforcement national security. Key problems being the lack of impartiality and an instrumental attitude of Poland's elites to security agencies. Author also suggests a change in managing intelligence to make it more effective, professional and open to the public.