



Reforma służb specjalnych z perspektywy 15 lat

W czerwcu br. mija 15. rocznica wprowadzenia w życie przygotowanej przez rząd SLD-PSL reformy cywilnych służb specjalnych, w wyniku której przestał istnieć powołany w sierpniu 1990 r. Urząd Ochrony Państwa (UOP) a jego miejsce zajęły dwie nowe służby – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) oraz Agencja Wywiadu (AW). Jest to dobra okazja do przypomnienia genezy tej operacji oraz okoliczności, w jakich została ona przeprowadzona, oraz do dokonania oceny efektów tej jak dotąd najpoważniejszej reorganizacji systemu służb specjalnych w Polsce po 1990 r.

Geneza i okoliczności

Reforma systemu służb specjalnych w Polsce była jednym z priorytetów SLD podczas kampanii wyborczej do parlamentu w 2001 r. Zaraz po sformowaniu rządu Leszka Millera powołany został specjalny zespół pod przewodnictwem Zbigniewa Siemiatkowskiego, który rozpoczął prace nad przygotowaniem projektu regulacji prawnych. Zespół ten został sformowany w dużej mierze przez weteranów b. Służby Bezpieczeństwa, zwolnionych w latach 1997-2001 ze służby w UOP i bazował on na wynikach działalności Zespołu ds. cywilnej i demokratycznej kontroli służb specjalnych, funkcjonującego od 2000 r. w ramach Rady Krajowej SLD, oraz powiązanej z nim Fundacji

Instytutu Problemów Bezpieczeństwa. Efekty jego pracy zostały opisane w broszurze zatytułowanej „Opcja 2001”, zawierającej założenia nowego systemu służb specjalnych w Polsce.

Oficjalnym celem reformy firmowanej przez Z. Siemiatkowskiego było dokonanie przebudowy strukturalnej polskich służb specjalnych, w celu zwiększenia ich sprawności i wydajności, a także polepszenia sposobu ich wykorzystania w działalności rządu. Faktycznym, choć nieekspresjonowanym, celem pomysłodawców zmian było dokonanie masowych zwolnień wśród kadry kierowniczej UOP z okresu rządów AWS, wywodzącej się z pokolenia funkcjonariuszy rozpoczynających służbę po 1990 r. oraz oddanie kierownictwa nowych służb w ręce darzonej zaufaniem przez rząd SLD grupie funkcjonariuszy wywodzących się z SB. Okazją do takiej zakrojonej na szeroką skalę operacji kadrowej miała być likwidacja UOP i powołanie w jego miejsce dwóch nowych instytucji (na wzór brytyjskich MI-5 oraz MI-6).

Złożony i rozbudowany system zarządzania służbami specjalnymi wymaga organizacji wielopoziomowej kontroli jego działalności. Istniejące w Polsce instytucje, tj. NIK, sądy, czy też komisja ds. służb specjalnych, jedynie w minimalnym stopniu zapewniają realną kontrolę najistotniejszych aspektów działania służb, w tym tych o najbardziej delikatnej naturze, godzących w prawa i swobody obywatelskie.

Ponadto ambicją Z. Siemiatkowskiego było dokonanie przebudowy istniejących od 1992 r. Wojskowych Służb Informacyjnych i przejęcie ich komponentu wywiadowczego przez AW. Wzorując się na brytyjskim systemie zarządzania służb wywiadowczych Siemiatkowski planował utworzyć w KPRM odpowiednik brytyjskiego JIC (*Joint Intelligence Committee*) stanowiącego aparat

analityczny bezpośrednio wspomagający premiera oraz jego rząd w podejmowaniu strategicznych decyzji w dziedzinie bezpieczeństwa państwa.

Prowadzone w niezwyklej pospiechu prace legislacyjne zaowocowały przygotowaniem ustawy o ABW oraz AW, która pomimo licznych protestów opozycji, ekspertów krajowych i zagranicznych, a także niektórych zagranicznych służb partnerskich oraz mediów, została uchwalona w 24 maja 2002 r. i weszła w życie 29 czerwca tego samego roku. Zastrzeżenia krytyków i oponentów dotyczyły przede wszystkim poważnego ryzyka destabilizacji służb specjalnych w wyniku planowanej reorganizacji, szczególnie niepożądanego w momencie wojny z terroryzmem, w którą zaangażowana była Polska i jej służby. Zalecano raczej wzmocnienie UOP i konsolidację jego wysiłków zamiast podziału i związanego z tym chaosu. Zwracano także uwagę, że skutkiem eksperymentów związanych z reorganizacją i zwolnieniami funkcjonariuszy będzie długotrwałe obniżenie skuteczności służb we wszystkich obszarach ich działalności w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Krytycy reformy twierdzili ponadto, że jest ona w istocie narzędziem odwetu na kierownictwie UOP z okresu rządów AWS, dokonanego przez stanowiących zaplecze rządu SLD byłych funkcjonariuszy SB usuniętych w tym okresie ze służby w Urzędzie.

Zgodnie z założeniami twórców ustawy, na jej mocy likwidacji uległ UOP, a na jego miejsce powstały ABW i AW. Na ich czele stanęli politycy SLD Andrzej Barcikowski (szef ABW) oraz Zbigniew Siemiątkowski (szef AW). W praktyce reforma sprowadziła się do wyłączenia z UOP dotychczasowego Zarządu Wywiadu i przemianowanie go na AW oraz nadaniu pozostałej strukturze nowej nazwy – ABW. Nowa ustawa, zawierająca regulacje dotyczące zadań, uprawnień oraz pragmatyki służbowej w nowych

agencjach, stanowiła w zasadzie powielenie regulacji w dotychczasowej ustawie o UOP. Wbrew zamierzeniom Siemiątkowskiego nie udało się włączyć pionu wywiadu wojskowego do AW, pozostawiając WSI w stanie niezmienionym (wiele wskazuje na to, że WSI korzystająca z „parasola” prezydenta Kwaśniewskiego, skutecznie oparła się reformie Siemiątkowskiego). Nie udało się także pozbawić ABW uprawnień dochodzeniowo-śledczych i uczynić z niej (na wzór brytyjskiego MI-5) służby operacyjno-rozpoznawczej. Pozostała (tak jak UOP) służbą o charakterze policji bezpieczeństwa, z dominującą funkcją procesową. Nowością było powołanie w KPRM, niestety niedookreślonego, organu pod nazwą Wspólnota Informacyjna Rządu (WIR). Bez zmian pozostały przepisy dotyczące istniejącego również w ramach KPRM (od 1997 r.) Kolegium ds. Służb Specjalnych, jedynego jak dotąd organu realizującego (w ograniczonym zakresie) funkcje koordynacyjne wobec służb.

W wyniku reorganizacji kadr dotychczasowego UOP w nowych agencjach miejsca nie znalazło prawie 500 funkcjonariuszy wywodzących się z generacji po 1990 r., w tym duża część kadry kierowniczej UOP z lat 1997–2001. Opróżnione stanowiska zajęli w dużej mierze funkcjonariusze wywodzący się z b.SB (często ponownie przyjęci do służby z emerytury) oraz obdarzeni zaufaniem przez nowy rząd SLD-PSL nieliczni funkcjonariusze pozostali z poprzedniego okresu.

Nowy model

Na pozór dość powierzchowna reorganizacja o charakterze porządkowym (Zarząd Wywiadu od 1990 r. funkcjonował jako całkowicie autonomiczna struktura wewnątrz UOP), w rzeczywistości oznaczała jednak zmianę modelu systemu służb

specjalnych w Polsce. Dokonano bowiem pierwszego wyłomu w modelu postkomunistycznym (będącym w praktyce kontynuacją dostosowanego do nowego ustroju modelu sprzed 1990 r.) i wprowadzono pierwszy krok w kierunku modelu brytyjskiego. Jego istotą w ujęciu funkcjonalnym jest rozdzielenie funkcji informacyjnej (a zatem i zadań oraz uprawnień) służb wywiadowczych od ich funkcji egzekucyjnej – represyjnej, pozostającej wyłączną kompetencją służb policyjnych (*law enforcement agencies*). W aspekcie strukturalnym zaś istnienie odrębnych służb wywiadu zagranicznego, bezpieczeństwa (kontrwywiadu), zagranicznego wywiadu wojskowego i wywiadu radioelektronicznego, a także silnego centrum koordynacyjnego usytuowanego w Gabinetie Premiera. Dopełnieniem systemu brytyjskiego jest złożona i wielopoziomowa struktura organów kontrolujących różne aspekty działalności całego systemu oraz poszczególnych jego elementów.

Przyjęte w Polsce rozwiązanie było jednak tylko pierwszym krokiem w kierunku budowy systemu opartego na filozofii działania modelu brytyjskiego. Pozostałe elementy, warunkujące jego efektywne funkcjonowanie, do dziś nie zostały wprowadzone. Powstały wówczas układ pozostaje w swych założeniach niezmienny, pomimo uzupełnienia go w 2006 r. o służbę specjalną antykorupcyjną czyli CBA oraz powstałe na gruzach zlikwidowanych WSI, służby wojskowe SKW i SWW. Poza zwiększeniem liczby istniejących służb o statusie ustawowym służby specjalnej nadal brak stałego, profesjonalnego centrum zarządzania całym kompleksem, w szczególności realizującego zadania w zakresie koordynacji, „zadaniowania”, rozliczania i kontroli służb, a także pełniącego rolę centrum analitycznego rządu (WIR został uznany za niekonstytucyjny w 2004 r. i zlikwidowany rok później). Wprawdzie w niektórych gabinetach powoływano

koordynatorów służb specjalnych, jednak nie był to organ na stałe wbudowany w strukturę władzy, a zakres zadań dotychczasowych koordynatorów był bardzo zróżnicowany. Należy podkreślić, że nie dysponowali oni realnymi narzędziami prawnymi oraz strukturalno-instytucjonalnymi stanowiącymi efektywny i profesjonalny aparat wykonawczy, umożliwiający realne i efektywne zarządzanie kompleksem służb specjalnych. Wyjątkiem były zaawansowane i bardzo obiecujące inicjatywy podjęte w latach 2006-2007 przez ówczesnego ministra koordynatora Zbigniewa Wassermanna i jego zespół, które nie znalazły jednak kontynuatorów. Do dzisiaj w swej hybrydowej postaci funkcjonuje ABW, łącząc w sobie zadania służby kontrwywiadowczej oraz policji bezpieczeństwa, przez co stanowi relikwitu modelu właściwego dla systemów antydemokratycznych, niespotykany we współczesnych państwach kultury zachodniej.

Ocena z perspektywy 15 lat

Z perspektywy mijających 15 lat można już sformułować zdystansowaną i chłodną ocenę efektów przeprowadzonych zmian, zwłaszcza w kontekście celów, które przyświecały jej autorom oraz przyjętych przez nich założeń, a także pokusić się o sporządzenie bilansu strat i korzyści związanych z tą operacją.

1. Przeorientowanie modelu przyjętego w 1990 r. (będącego mutacją wcześniejszego modelu autorytarnego) i kompleksowe oraz konsekwentne wdrożenie modelu brytyjskiego należy uznać za koncepcję słuszną i racjonalną. Prawdłowo przygotowana i wdrożona reforma stworzyłaby warunki do profesjonalizacji działających niezależnie i według własnej logiki i specyfiki służb wywiadu

krajowego i zagranicznego. Ten model, w swej pełnej wersji, skutecznie działa od wielu dekad w szeregu państw Zachodu i wydaje się być systemem najbardziej dopasowanym do natury państw demokratycznych. Nie bez powodu został on przyjęty w wielu państwach Europy Zachodniej (np. Portugalia, Włochy) oraz dawnego bloku komunistycznego (np. Czechy, Rumunia). Stanowi również bazę dla systemów wywiadowczych w krajach brytyjskiej wspólnoty narodów, a także w USA. Główną zaletą tego modelu jest przejrzyste rozdzielanie pomiędzy poszczególne struktury funkcji i uprawnień wywiadowczych od dochodzeniowo-śledczych, właściwych dla służb o charakterze policyjnym. Umożliwia to efektywniejszą kontrolę stosowania przyznanych zgodnie z tak rozdzielonymi zadaniami nadzwyczajnych środków operacyjno-technicznych, które z natury rzeczy naruszają swobody obywatelskie. Tak przejrzyste przypisanie poszczególnym służbom ich uprawnień umożliwia ich precyzyjne zadaniowanie (zgodnie z potrzebami rządu) oraz właściwą rozliczalność (ang. *accountability* – w odniesieniu do działalności służb specjalnych oznacza zdolność systemu oraz instytucji do efektywnej kontroli ich działalności przez organy zewnętrzne oraz opinię publiczną, często łączona z transparentnością). Oczywistym jest także, iż mniejsze, jednolite zadaniowo, wyspecjalizowane struktury zawsze są bardziej sterowne i łatwiej poddają się kontroli. Model ten wymaga jednak sprawnych i profesjonalnych struktur koordynacyjnych na poziomie centrum kierowania państwa, gwarantujących maksimum harmonii i synergii pomiędzy tworzącymi system służbami oraz zgodności ich działań z potrzebami rządu.

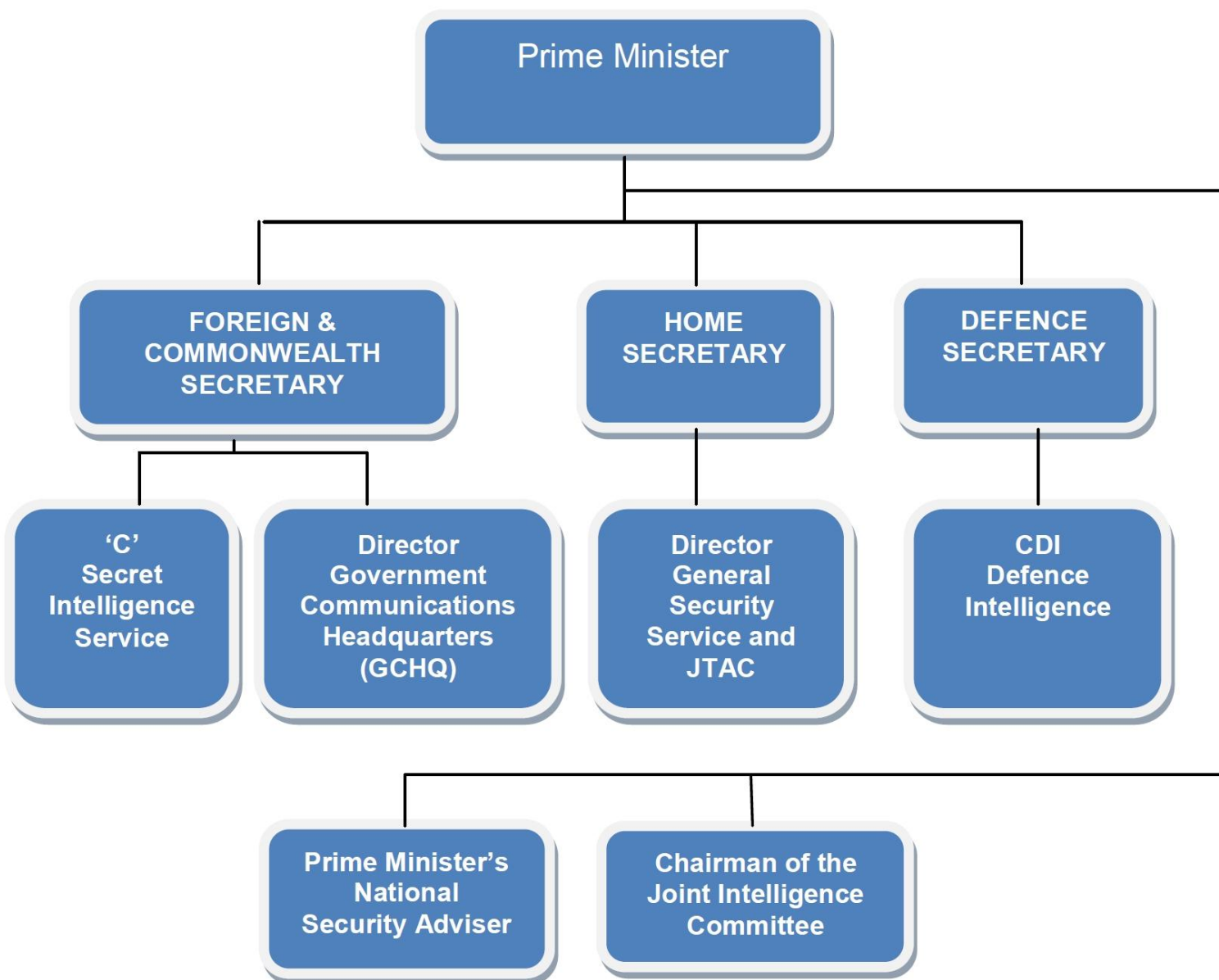
2. Nie ulega wątpliwości, że cieniem na całej reformie położyły się okoliczności, w jakich została ona przygotowana oraz wdrożona. Fatalny moment i sposób wykonania, oraz pozamerytoryczne intencje

autorów zdecydowały o fiasku reformy i nieosiągnięciu celu w postaci modernizacji i profesjonalizacji tego szczególnego narzędzia kierowania państwem, jakim są służby specjalne. Chaotyczne i pospieszne prace nad ustawą, zlekceważenie głosów opozycji i ekspertów, wszystko to zaowocowało przyjęciem rozwiązania połowicznego, niekonsekwentnego i obciążonego licznymi błędami. Ukrywane pozamerytoryczne intencje, a także podyktowana nimi procedura weryfikacji kadr do nowych agencji, spowodowała całą reformę do brutalnej masowej czystki funkcjonariuszy, których rząd SLD-PSL nie darzył zaufaniem z powodów ideologicznych. Jednocześnie na stanowiska kierownicze powołano w wielu przypadkach osoby niekompetentne, pozbawione walorów niezbędnych do profesjonalnego zarządzania nowoczesnymi służbami demokratycznego państwa, obdarzone jednak zaufaniem rządu SLD-PSL.

3. Negatywnie należy ocenić zaniechania w zakresie budowy stałego, profesjonalnego aparatu wspomagającego zarządzanie z poziomu rządu całym kompleksem służb, co zagwarantowałoby maksymalnie efektywne wykorzystanie potencjału tworzących je instytucji do informacyjnego wsparcia władz państwa przy podejmowaniu strategicznych decyzji dotyczących jego bezpieczeństwa. Brak tego elementu systemu służb specjalnych do dzisiaj wpływa negatywnie na ich przydatność dla państwa.

4. Podobnie negatywnie ocenić należy brak jakichkolwiek postępów w budowie narzędzi kontroli służb, zarówno wewnątrz administracji rządowej, jak i niezależnych od rządu. Instytucje kontrolne spełniają różnorodne funkcje, z których najważniejszą wydaje się gwarantowanie legalności działań służb ingerujących w prawa i swobody obywatelskie. Równie ważną, choć niedocenianą, jest

The Lines of Ministerial Responsibility



Rysunek 1. Schemat funkcjonowania systemu służb specjalnych w Wielkiej Brytanii. Źródło: National Intelligence Machinery Booklet 2010.

budowa zaufania do służb – jest to niezbędny warunek ich skuteczności, a w efekcie przydatności. Paradoksalnie więc sprawne struktury i mechanizmy kontrolne są w interesie samych służb specjalnych, a nie tylko opinii publicznej.

5. Całkowitą porażką okazała się próba powołania w ramach Kancelarii Premiera Wspólnoty Informacyjnej Rządu. Był to pomysł racjonalny i celowy, został on jednak zrealizowany w sposób nie dający żadnych szans na osiągnięcia celu. Założeniem było stworzenie jednolitej struktury i mechanizmów (na wzór brytyjskiego JIC) służących sporządzaniu w uporządkowany i scentralizowany sposób wiarygodnych, profesjonalnych analiz opartych o pełną wiedzę dotyczącą zagadnień o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, pochodzących ze wszystkich instytucji rządowych, w szczególności służb wywiadowczych (tzw. *all-source intelligence*). Zarówno wadliwe formalno-prawne podstawy istnienia WIR (zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w 2004 r.), ale również brak narzędzi organizacyjno-finansowych do jej budowy zadecydowały, że twór ten okazał się karykaturą idei wyjściowej. Nigdy nie otrzymał on należytego wsparcia ze strony rządu, ani zainteresowania ze strony samych służb. W efekcie przy pierwszej nadarzącej się okazji został zlikwidowany i do dzisiaj nie podjęto kolejnej próby powołania organu spełniającego zadania opisane wyżej. W konsekwencji nadal funkcjonuje model, w którym premier i prezydent zasilani są produktami informacyjnymi równoległymi kanałami przez wszystkie instytucje i służby. Skutkuje to zalewem materiałów, które w praktyce w niewielkim stopniu wykorzystywane są w procesie decyzyjnym rządu.

6. Głównym beneficjentem zmian stała się Agencja Wywiadu, a jej powołanie – jako samodzielnej służby wywiadu zagranicznego – można uznać za

prawdopodobnie jedyny pozytywny efekt reformy. Wystartowała niejako z czystym kontem, otrzymując szansę budowy niemal wszystkiego od nowa (struktur, kadr, metodologii, procedur itd.), korzystając ze wszystkich dostępnych na świecie nowoczesnych wzorców. AW nie wykorzystała jednak stworzonych dzięki reformie warunków do nabrania impetu rozwojowego i gruntownej modernizacji. Zamiast tego skoncentrowała się na celebrowaniu dawnej chwały i minionych sukcesów Zarządu Wywiadu UOP, a nawet Departamentu I MSW. Nowa służba nie skorzystała z szansy na budowę nowoczesnego modelu, opartego na standardach współczesnych państw demokratycznych, i zerwania ciągłości z tradycją wywiadu PRL. Nie udało się zrealizować racjonalnego pomysłu włączenia do AW komponentu wywiadu wojskowego WSI (rozwiązania dominującego w większości europejskich służb wywiadowczych). Budując swoje struktury, metodologię, kulturę organizacyjną oraz filozofię działania oparła się na starych schematach odziedziczonych po Departamencie I. W efekcie pomimo kilku udanych (ale niestety nietrwałych) prób nadania AW nowej formy i kierunków rozwoju, podjętych w minionych 15 latach, do dnia dzisiejszego pozostaje w użyciu model przyjęty przez AW w 2002 r., stanowiący kontynuację schematu funkcjonowania wywiadu PRL. Istnienie samodzielnej Agencji Wywiadu ma jednak nadal głęboki sens, szczególnie w okolicznościach narastających nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, pochodzących spoza granic kraju. Konieczne jest jednak podjęcie szeregu działań modernizacyjnych, dostosowujących tę służbę do wyzwań współczesności.

7. Głównym i największym przegranym reformy (poza samym państwem) okazała się natomiast ABW, która odziedziczyła wszystkie problemy i wady, negatywnie wpływające na działalność UOP.

W zasadzie ABW przejęła cały bagaż problemów wynikających z modelu budowy UOP i jego dziedzictwa, do których dołączyły kolejne wady związane z genezą i okolicznościami powstania ABW. Budując nową służbę nie skorzystano z okazji do naprawienia błędów obecnych od początku istnienia UOP i nie nadano Agencji nowoczesnego charakteru, struktur, metodologii, kadr itp. Przede wszystkim obarczono ją funkcją represyjną i związanymi z nią uprawnieniami dochodzeniowo-śledczymi, które nie pozwalają ABW przekształcić się w typową dla demokracji wewnętrzną służbę wywiadowczą (*security intelligence agency*). Przypisano lub pozostawiono jej szereg zadań, systematycznie uzupełnianych w kolejnych latach, czyniących z niej na wpół urząd, na wpół policję. W rezultacie służba ta ma pogłębiający się problem z własną tożsamością i odpowiedzią na pytanie o jej rzeczywistą rolę w państwie. Osobną kwestią jest fakt, że zakres zadań ABW jest tak rozległy, że przy posiadanych zasobach jego rzeczywiste wykonanie jest w praktyce nierealne.

Samoistnym i zarazem kluczowym źródłem problemów ABW od chwili jej powstania jest sytuacja kadrowa. Masowa czystka z 2002 r. zapoczątkowała wyniszczający obyczaj pozbywania się falami kolejnych pokoleń funkcjonariuszy przy okazji zmian na stanowiskach szefów agencji. W efekcie poza służbą znalazła się już niemal cała generacja oficerów rozpoczynających służbę za czasów UOP. Błędna polityka kadrowa, opierająca się na uznaniowości i arbitralności, premiująca częstokroć postawy oportunistyczne, zaniedbania w zakresie rekrutacji i szkoleń nowych roczników, w zestawieniu z opisanymi okresowymi falami czystek, wyjąłowiła kadry z jednostek o zdolnościach przywódczych oraz kwalifikacjach, niezbędnych do zapewnienia wysokiego poziomu merytorycznego oraz etyczno-moralnego.

Jednym z głównych problemów Agencji, a także przyczyną jej słabości, jest ciągłe niedofinansowanie instytucji, zarówno w zakresie zaspokojenia potrzeb kadrowych, szkoleniowych, logistycznych, jak i bezpośrednich kosztów realizacji ustawowych zadań – co jest najbardziej niepokojącym zjawiskiem.

Pomimo podejmowanych przez niektórych szefów Agencji w ciągu ostatnich 15 lat prób przełamania impasu (m.in. z powodu braku należytego zrozumienia i wsparcia ze strony kolejnych rządów) ABW pozostaje od samego początku swego istnienia w głębokim kryzysie. Wyjście z tego kryzysu jest oczywiście możliwe, jednak wymaga to przeprowadzenia szczegółowych analiz..

8. Operacja pozbycia się z ABW niemal 500 funkcjonariuszy UOP uznanych przez władze SLD za zagrożenie dla swoich partyjnych interesów okazała się wielowymiarową porażką. Przeprowadzono ją nieskutecznie, ponieważ na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2004 r. większość zwolnionych funkcjonariuszy wróciła do służby, aby w późniejszych latach objąć funkcje kierownicze różnych szczebli, także w innych służbach. Porażką była także koncepcja oparcia kierownictwa ABW (z chwilą jej powstania) na byłych funkcjonariuszach SB, stanowiących zaplecze SLD. Uświadomił sobie ten fakt sam Andrzej Barcikowski, usuwając w 2005 r. ze stanowisk kierowniczych tych samych funkcjonariuszy, których powoływał w 2002 r. Miarą klęski jest fakt, że na ich miejsce powołano oficerów, których najpierw zwolniono w ramach czystki, a następnie przywrócono do służby w 2004 r. w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Chociaż tym samym naprawiono niektóre błędy, to jednak dewastacja świadomości całej kadry ABW, która nastąpiła na skutek masowych wydaleń, wyrządziła nieodwracalne szkody w morale funkcjonariuszy Agencji. Operacja podziału kadry

kierowniczej UOP na obdarzonych zaufaniem SLD oraz pozbawionych go, przeznaczonych do zwolnienia, spowodowała trwałą dezintegrację środowiska funkcjonariuszy generacji lat 90, której skutki odczuwalne są do dzisiaj. Powstałe wówczas – za sprawą partyjnych intryg SLD – podziały na zwalczające się frakcje zdewastowały dorobek 12 lat UOP w dziedzinie budowy profesjonalnej, oddanej państwu kadry funkcjonariuszy.

Wnioski i rekomendacje

1. Należy uznać, że kierunek wprowadzonych zmian systemowych miał racjonalne podstawy, jednak przyjęcie reformy w jej połowicznej, niedopracowanej i ułomnej postaci, jej wdrożenie w krytycznym z punktu widzenia bezpieczeństwa momencie oraz w urągający standardom demokratycznego państwa prawa sposób sprawiło, że zakładane efekty w dziedzinie profesjonalizacji oraz zwiększenia skuteczności i efektywności tworzących system służb nie zostały osiągnięte. Powstałe w wyniku reformy agencje do dzisiaj nie osiągnęły poziomu sprawności i skuteczności UOP z 2001 r., czyli sprzed reformy. Z tej perspektywy należy uznać minione lata za zmarnowane, a przeprowadzoną operację, pomimo wskazanych pozytywnych elementów, ocenić krytycznie, jako szkodliwą dla bezpieczeństwa państwa. Generalny bilans, z perspektywy lat, jest zatem zdecydowanie ujemny. Wprawdzie stworzyła podwaliny nowego modelu, jednak sposób wdrożenia przekreślił korzyści jakie mogły przynieść wprowadzone modyfikacje. Masowe czystki wśród funkcjonariuszy młodej generacji, błędna polityka kadrowa, oraz brak konsekwencji i zaniechania w przyjętym modelu wprowadziły na długie lata chaos, destabilizację, frustrację i zniechęcenie wśród większości funkcjonariuszy, które bardzo negatywnie wpłynęły na poziom wykonywania zadań oraz

zdolność do sprostania coraz poważniejszym wyzwaniom współczesnego świata. Zamiast zwiększenia sprawności służb osiągnięto ich destabilizację, demoralizację oraz długotrwały kryzys zdolności realizacyjnych, których efekty odczuwalne są do dnia dzisiejszego.

2. Uwzględnivszy powyższe uwagi, należy uznać, że w obecnej sytuacji jedynym racjonalnym rozwiązaniem jest dokończenie rozpoczętej w 2002 r. budowy nowego systemu, opartego na modelu brytyjskim, w celu uzyskania spójnego, całościowego, kompleksowego i efektywnego systemu zarządzania służbami specjalnymi. Aby ten cel osiągnąć należy zrealizować etapowo następujące przedsięwzięcia:

- Budowa profesjonalnego stałego centrum zarządzania systemem, opartego na strukturalnie wyodrębnionym sprawnym aparacie urzędniczo-ekspertskim, stanowiącym zaplecze konstytucyjnego ministra ds. służb specjalnych, odpowiedzialnego za efektywną koordynację, planowanie, zadaniowanie oraz kontrolę tworzących system instytucji. Należy przy tym wykorzystać doświadczenia w reformowaniu systemów zarządzania służbami w ostatnich latach w krajach, jak np. USA, Wielka Brytania, Włochy czy Niemcy.
- Przeprofilowanie ABW w kierunku krajowej służby wywiadowczej, odpowiedzialnej za monitorowanie zagrożeń o charakterze wewnętrznym dla bezpieczeństwa państwa (tj. w szczególności szpiegostwo, terroryzm, nielegalny obrót bronią, ekstremizmy, ujawnianie tajemnic państwowych, zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego itp.), według modelu występującego w większości państw europejskich. W tym celu konieczne jest pozbawienie Agencji funkcji i uprawnień śledczych (przeniesionych do powołanej jednocześnie „krajowej służby śledczej”), a także licznych zadań o charakterze administracyjnym, nie mających związku z rolą

służby specjalnej w demokratycznym państwie (np. wypełnianie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa). Służba o tak wyklarowanej i jednolitej linii zadaniowej powinna zostać znacząco wzmocniona kadrowo i finansowo, w celu podniesienia profesjonalizmu do poziomu gwarantującego efektywne wypełnianie zadań.

- Przeprofilowanie zadań AW poprzez wyłączenie z ich zakresu tzw. zadań pozawywiadowczych (realizowanych głównie na rzecz MSZ), wykonywanych zwyczajowo od czasów PRL, które nie mają bezpośredniego związku z istotą i tradycyjną rolą wywiadu zagranicznego. Mowa tu o odpowiedzialności za bezpieczeństwo placówek dyplomatycznych oraz za niejawną łączność dyplomatyczną. Są to zadania MSZ i to na tym ministerstwie ciąży odpowiedzialność za ich wykonanie. Konieczna jest także modernizacja i profesjonalizacja AW, która wymaga jednak znacznego wzmocnienia kadrowego (o co najmniej 100 proc.) oraz finansowego.

- Powołanie centralnej (krajowej) służby śledczej (na wzór istniejącej od 2013 r. brytyjskiej *National Crime Agency*), odpowiedzialnej za prowadzenie śledztw dotyczących najpoważniejszych przestępstw kryminalnych oraz przeciwko bezpieczeństwu państwa. Powstałaby ona z połączenia struktur CBA, CBSP oraz części śledczej ABW. Organizacyjnie podlegałaby MSW, ale funkcjonalnie byłaby podporządkowana dwóm różnym ministrom: ministrowi spraw wewnętrznych w sprawach kryminalnych (w tym korupcji, przestępczości zorganizowanej, przestępczości finansowej i gospodarczej) oraz ministrowi ds. służb specjalnych, w sprawach dotyczących najpoważniejszych przestępstw przeciwko państwu (szpiegostwo, terroryzm, ujawnianie tajemnic państwowych). Obecny stan, w którym zwalczanie tego rodzaju

przestępstw jest rozbite pomiędzy różne służby, jest przede wszystkim marnowaniem sił i środków, co ogranicza skuteczność. Jest przy tym rozwiązaniem odbiegającym od standardów większości państw europejskich. Uporządkowanie tego zagadnienia jest niezbędne – problem ten powinien zostać rozwiązany jak najszybciej.

- Powołanie samodzielnej instytucji odpowiedzialnej za wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa, czyli odpowiedzialnej za kreowanie polityki państwa i obowiązujących standardów w zakresie zarządzania informacjami niejawnymi, nadzorowanie systemu ochrony tych informacji w kraju oraz w stosunkach z innymi państwami, a także wydawanie poświadczeń bezpieczeństwa, uprawniających do dostępu do tajemnic państwowych. Zadania te obecnie wykonuje ABW, co jest rozwiązaniem obciążonym poważnymi wadami. Wyodrębniona instytucja, mająca status centralnego organu administracji państwowej, powinna podlegać ministrowi ds. służb lub szefowi kancelarii premiera. Jest to rozwiązanie praktykowane w szeregu państw europejskich.

- Wyłączenie Centrum Antyterrorystycznego ze struktur ABW, nadanie mu statusu samodzielnej jednostki organizacyjnej podległej ministrowi ds. służb lub MSW oraz zdecydowane wzmocnienie kadrowe i finansowe. Jest to niezbędne narzędzie koordynacji antyterrorystycznej, mające jednak charakter ponadinstytucjonalny. Z tego względu we wszystkich krajach, gdzie istnieją jego odpowiedniki są one usytuowane organizacyjnie poza służbami i instytucjami, których pracę koordynują.

3. Złożony i rozbudowany system zarządzania służbami specjalnymi, wymaga organizacji wielopoziomowej kontroli jego działalności. Istniejące w Polsce instytucje, tj. NIK, sądy czy też komisja ds. służb specjalnych, jedynie w minimalnym stopniu

zapewniają realną kontrolę najistotniejszych aspektów działania służb, w tym tych o najbardziej delikatnej naturze, godzących w prawa i swobody obywatelskie. Konieczna jest budowa wyspecjalizowanych, profesjonalnych i stałych struktur, gwarantujących niezależny i pozapartyjny ogląd tego aspektu działania państwa. Źródłem inspiracji do tego zadania na samym kontynencie europejskim jest wystarczająco dużo, albowiem większość demokratycznych państw organy takie posiada i systematycznie doskonalą ich działalność gwarancyjną.

4. Z perspektywy minionych 15 lat, zwłaszcza w obliczu procesów technologicznych, nieuniknione wydaje się przystąpienie do prac nad budową samodzielnej służby wywiadu radioelektronicznego i cyberwywiadu, na wzór amerykańskiej NSA, czy brytyjskiej GCHQ. Obowiązujący dzisiaj w Polsce model, w którym zadania w tym zakresie realizują według własnego uznania i na własny sposób wszystkie agencje wywiadowcze jest absolutnie nieefektywny i pozbawiony racji bytu. Profesjonalne prowadzenie tego typu działalności wymaga kadr o najwyższym poziomie kompetencji oraz ogromnych zasobów, a także dużej ostrożności i precyzji. Przy rozproszeniu wysiłków między czterema służbami mamy do czynienia z marnowaniem ograniczonych zasobów ludzkich i finansowych. Skupienie ich w rękach jednej instytucji zapewni radykalną poprawę efektywności tego niezwykle wydajnego narzędzia współczesnego wywiadu. Jednocześnie instytucja ta pozwoli odciążać służby, które dotychczas realizowały to zadanie (obszar ten zawsze stanowi działalność poboczną wymienionych wcześniej instytucji), co umożliwi im skoncentrowanie się na swojej podstawowej funkcji, czyli wywiadzie osobowym.

Optymalnym rozwiązaniem byłoby powierzenie także tej służbie, wzorem NSA oraz GCHQ, funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa cybernetycznego. Jej zadaniem byłoby zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni instytucji administracji rządowej oraz koordynacja wysiłków wszystkich odpowiedzialnych podmiotów zaangażowanych w zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni krajowej infrastruktury krytycznej. Wprawdzie obserwuje się dzisiaj w wielu krajach zachodnich trend do powoływania samodzielnych służb ds. cyberbezpieczeństwa (np. Francja, Izrael) to jednak przy naszych ograniczonych zasobach finansowych, sprzętowych oraz ludzkich byłoby to zadanie na dzisiaj ponad siły władz RP.

5. Realizacja reformy służb specjalnych wymaga oczywiście dłuższego czasu, ale przede wszystkim dobrego przygotowania oraz zaplanowania poszczególnych etapów ich wdrażania, tak, aby nie destabilizować sytuacji bezpieczeństwa państwa. W tym celu, w pierwszej kolejności, należy podjąć prace o charakterze koncepcyjnym, z udziałem szerokiego grona ekspertów, którego zadaniem będzie opracowanie i przedłożenie do akceptacji politycznej wszystkich sił, wieloletniego planu reformy systemu służb specjalnych, rozpisanego na co najmniej 5 lat. Jedynie taki sposób postępowania zagwarantuje pomyślną realizację wskazanego celu. Powyższe uwagi powinny stanowić przestrożę dla przyszłych reformatorów przed pochopnymi działaniami, motywowanymi doraźnymi lub pozamerytorycznymi celami. Jak pokazuje to historia reform w państwach Zachodu, wszelkie zmiany w systemie służb specjalnych wymagają głębokiego namysłu, refleksji, gruntownej wiedzy i merytorycznego przygotowania, a nade wszystko cierpliwości i spokoju. Prace nad tego typu przedsięwzięciem powinny przebiegać w atmosferze konsensusu i skupienia, przy udziale ekspertów

gwarantujących wysoki poziom merytoryczny wypracowanych rozwiązań.

6. Realizacja zarysowanego planu modernizacji systemu zarządzania służbami specjalnymi jest obecnie jednym największych wyzwań stojących przed państwem polskim. W obliczu narastających zagrożeń wewnętrznych oraz komplikującej się sytuacji bezpieczeństwa w przestrzeni międzynarodowej, rząd RP powinien bezwzględnie dysponować sprawnym, profesjonalnym i skutecznym aparatem wywiadowczym, który wspierałby rząd w przeciwdziałaniu współczesnym zagrożeniom. Aparatem takim, systematycznie doskonalącym się, dysponują zarówno nasi główni adwersarze, jak i sojusznicy. Czas, aby Prezes Rady Ministrów nadał impuls działaniom, które doprowadzą do budowy takiego systemu również w Polsce.

Autor: Grzegorz Małecki, Senior Fellow oraz Dyrektor Programu Gospodarka i Energetyka Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego, b. Szef Agencji Wywiadu

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym. Głównym obszarem aktywności Fundacji Pułaskiego jest dostarczanie analiz opisujących i wyjaśniających wydarzenia międzynarodowe, identyfikujących trendy w środowisku międzynarodowym oraz zawierających implementowalne rekomendacje i rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja w swoich badaniach koncentruje się głównie na dwóch obszarach geograficznych: transatlantyckim oraz Rosji i przestrzeni postsowieckiej. Przedmiotem zainteresowania Fundacji są przede wszystkim bezpieczeństwo, zarówno w rozumieniu tradycyjnym jak i w jego pozamilitarnych wymiarach, a także przemiany polityczne oraz procesy ekonomiczne i społeczne mogące mieć konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej.

Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy oraz jest organizatorem Warsaw Security Forum.