



Centrum Stosunków Międzynarodowych
Center for International Relations

Raporty i Analizy

10/04

Antoni Podolski

**Europejska współpraca wywiadowcza –
brakujące ogniwo europejskiej polityki
zagranicznej i bezpieczeństwa?**

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ul. Emilii Plater 25, 00-688 Warszawa
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58
www.csm.org.pl, info@csm.org.pl

Antoni Podolski

Wnioski:

1. Pomysł powołania Europejskiej Agencji Wywiadowczej (EIA) jest najbardziej skrajną i krytykowaną propozycją naprawy europejskiego systemu bezpieczeństwa. Należy bowiem rozróżnić mechanizmy współpracy wywiadowczej, kooperacji, a nawet integracji (zwłaszcza w dziedzinie analiz i ocen) od powoływania formalnej struktury unijnej prowadzącej własne działania wywiadowcze. I chociaż niedostateczna wymiana informacji w UE jest w dużej mierze efektem występujących wszędzie trudności w kooperacji struktur bezpieczeństwa, to jest to także potwierdzenie faktu generalnie najslabszej integracji unijnej w dziedzinie polityki zagranicznej, obronnej i bezpieczeństwa (CFSP i ESDP).
2. Jeśli wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz polityka obronna nie mają pozostać papierowym zapisem, to wymagają one zaplecza informacyjno-analitycznego, wykorzystującego m.in. informacje wywiadowcze. Jednak dotychczasowe formy europejskiej kooperacji wywiadowczej, oparte generalnie na współpracy wiodących największych służb specjalnych, budzą krytykę mniejszych krajów. Stąd ich pomysł powołania Europejskiej Agencji Wywiadu.
3. Wyznaczenie unijnego Koordynatora ds. Antyterroryzmu może co prawda nie oznaczać przełomu w europejskiej współpracy wywiadowczej, może natomiast pomóc w wykształceniu się czegoś na kształt Wspólnej Europejskiej Polityki Wywiadowczej (ECIP) jako „technicznego” zaplecza Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CFSP). Warunkiem sprawczym winna tu być „europeizacja” narodowych wywiadów.
4. Analogicznie do europeizacji polityk zagranicznych państw UE europeizacja wywiadów to proces zmiany polityki wywiadowczej na poziomie państwowym spowodowany presją adaptacyjną oraz nowymi możliwościami i wyzwaniem wygenerowanymi przez proces integracji europejskiej. Takim wyzwaniem i zagrożeniem jest zaś właśnie terroryzm, który może dotyczyć w przyszłości państwa członkowskie nie ze względu na ich narodową politykę, lecz sam fakt członkostwa w UE.
5. Kolejnym warunkiem jest przekształcenie dotychczas istniejących struktur – zwłaszcza Centrum Sytuacyjnego (SITCEN) w ośrodek koordynujący wymianę informacji wywiadowczych, dotyczących tak bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego UE

– a więc w tym sensie również pracę – służb specjalnych (wywiadu i bezpieczeństwa) wszystkich 25, a nie jak dotychczas tylko 7 państw członkowskich. Kontekst zagrożenia terroryzmem islamskim, w jakim odbywa się ostatnia faza dyskusji o koordynacji i współpracy wywiadów, każe także zastanowić się nad zasadnością tradycyjnych podziałów na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne i analogicznie podziału na służby bezpieczeństwa i służby wywiadowcze.

6. Z polskiej perspektywy zasadne staje się postawienie pytania o stopień formalnego i praktycznego przygotowania do europejskiej integracji w zakresie pozyskiwania, przetwarzania i przekazywania informacji wywiadowczych. Niezależnie od znanych uwarunkowań polityczno-strategicznych (sojusz z USA, troska o NATO) ważna jest jeszcze kwestia praktycznej zdolności polskich służb do takiej kooperacji czy integracji.
7. Do zwalczania terroryzmu paradoksalnie znacznie lepiej nadawała się poprzednia formuła polskich służb specjalnych – Urząd Ochrony Państwa łączący w jednej strukturze wywiad, kontrwywiad i zarząd śledczy. Rozdzielenie go w 2002 roku na dwie agencje wywiadu i bezpieczeństwa wewnętrznego miałyby drugorzędne znaczenie, gdyby wykształcono efektywne mechanizmy koordynacji ich działań i wymiany informacji także z innymi służbami (finansowymi, policyjnymi i wojskowymi).
8. Na razie w początkowym stadium rozwoju europejskich struktur wywiadowczych ta sytuacja nie jest jeszcze groźna; z podobnymi problemami zmagają się wiele państw; inne mimo posiadanych struktur krajowej koordynacji wywiadowczej są z przyczyn politycznych dość ostrożne w integrowaniu się w ramach UE. W każdej chwili sytuacja może się jednak zmienić i warto, by do tego czasu Polska była gotowa do udziału w takiej integracji, by stopień udziału polskich służb w tym procesie był jedynie skutkiem decyzji politycznej, a nie był wymuszony ograniczeniami strukturalnymi czy technicznymi.

Nie tylko przeciw terrorystom

Niedostateczna wymiana informacji wywiadowczych tak pomiędzy państwami członkowskimi, jak pomiędzy nimi a agendami UE jest jednym z istotnych składników krytycznej diagnozy stanu współpracy i prewencji antyterrorystycznej w Europie¹. Jest to potwierdzenie faktu generalnie najslabszej integracji unijnej w dziedzinie polityki zagranicznej, obronnej i bezpieczeństwa zewnętrznego – a do tej sfery należy zaliczyć właśnie wywiad.

Czy więc idea europejskiej integracji wywiadowczej jest obecnie realna, czy może krytykujący lub popierający tę ideę politycy celowo lub nieświadomie trywializują problem, ujmując go w formie za lub przeciw Europejskiej Agencji Wywiadowczej (EIA), czy jak ujmują to media – „europejskiej CIA”? Należy bowiem rozróżnić mechanizmy współpracy wywiadowczej, kooperacji, a nawet integracji (zwłaszcza w dziedzinie analiz i ocen) od powoływania formalnej struktury unijnej prowadzącej własne działania wywiadowcze, zwłaszcza operacyjne. Nie należy także ulegać presji chwili, presji bieżących wydarzeń i sprowadzać całej kwestii tylko do koordynacji walki z terroryzmem i wymiany informacji wywiadowczych na ten temat. To tylko jeden z ważnych aspektów integracji, a przynajmniej koordynacji europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej.

Pomysł powołania europejskiej agencji wywiadu (European Intelligence Agency) nie narodził się dopiero w marcu br. po tragedii w Madrycie czy nawet po 11 września 2001. Był obecny w długoletnich rozważaniach nad mechanizmami kształtowania europejskiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa (CFSP) i obrony (ESDP), rozważaniach prowadzonych szczególnie w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej (WEU)². Jednym z powodów było doświadczenie kompletnej słabości i zależności państw europejskich od informacji wywiadowczych USA w trakcie pierwszej wojny w Zatoce Perskiej (1990-1991) i interwencji w Bośni w połowie dekady (IFOR)³.

Nowy impuls tym procesom nadał Traktat Amsterdamski (1997) i ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Obronnej (HR CFSP) oraz podległego mu Zespołu Planowania Politycznego i Wczesnego Ostrzegania (Policy Planning

¹ Deklaracja Rady Europejskiej z 25.03.2004.

² Np. Raport Komitetu Obrony UZE z 1996, „European Intelligence Policy”, Doc. 1517, WEU Assembly, Paryż 13.05.1996; także: „Towards a European Intelligence Policy”. Chaillot Papers 34, Institute for Security Studies of WEU, 1998.

³ Ole R. Villadsen – „Prospects for a European Common Intelligence Policy”, s. 2 – The Center for the Study of Intelligence” – www.cia.gov/csi/studies/summer00/art07.html.

and Early Warning Unit – PPU). Potwierdziły się przy tym prognozy, iż pierwszy Wysoki Przedstawiciel ds. CFSP, były Sekretarz Generalny NATO Javier Solana, będzie chciał dysponować informacjami wywiadowczymi⁴. Równolegle pojawiały się kolejne inicjatywy dotyczące wspólnej polityki obronnej Unii (m.in. deklaracja francusko-brytyjska z St. Mallo w 1998 roku). Zarówno dla analityków, jak i polityków było jasne, że jeśli wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz polityka obronna nie mają pozostać papierowym zapisem, to wymagają one wprowadzenia m.in. takich instrumentów, jak zaplecze informacyjno-analityczne, wykorzystujące m.in. informacje wywiadowcze⁵.

Jeżeli wykształcenie się wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Unii ma być procesem naturalnym, to warunkiem wstępnym winno być pojawienie się „europejskiego” poczucia wspólnoty interesów i zagrożeń w poszczególnych państwach. Trudności i powolność tego procesu mogą być spowodowane odmiennymi poglądami na skalę i charakter zagrożeń w poszczególnych państwach. Te poglądy są zaś z kolei efektem odmiennych ocen i informacji – także, a może zwłaszcza wywiadowczych. A więc wymiana wiedzy staje się warunkiem wstępnym uzgodnienia poglądów, sformułowania i prowadzenia wspólnych polityk i synergii w walce z zagrożeniami⁶. Podobne wnioski zawiera Europejska Strategia Bezpieczeństwa (ESS, 2003), przygotowana przez Javiera Solanę („wspólna ocena zagrożeń jest najlepszą podstawą dla wspólnych akcji, a to wymaga poprawy wymiany informacji wywiadowczych pomiędzy państwami członkowskimi i partnerami”)⁷. Także znaczenie przykładane w CFSP i ESDP do zapobiegania konfliktom i zarządzania w

⁴ Charles Grant – „Intimate relations; the issue of intelligence sharing” – Chaillot Papers 42, R.V, ISS of WEU, 2000; Hans-Georg Ehrhart – „What model for CFSP?”, Chaillot Papers 55, Institute for Security Studies, EU, Paryż, X 2002, s. 39; także Ole R. Villadsen – „Prospects for a European Common Intelligence Policy”, s. 2 – The Center for the Study of Intelligence” – www.cia.gov/csi/studies/summer00/art07.html.

⁵ Raport Komitetu Obrony UZE z 1996 („European Intelligence Policy”, Doc. 1517, WEU Assembly, Paryż 13.05.1996). Także w Deklaracji brytyjsko-francuskiej z St. Mallo (1998) jest mowa o konieczności zapewnienia Unii odpowiednich informacji wywiadowczych („The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council” – Assembly of Western European Union. The Interim European Security and Defence Assembly. Report of the Defence Committee, 04.06.2002, Document A/1775, s. 6), podobnie w powtarzającej tę myśl Deklaracji Kolońskiej liderów UE (VI 1999). Także: Andrew Cottey – The EU and conflict prevention: The role of the High Representative and the Policy Planning and Early Warning Unit” – Bradford University, XII 1998.

Z kolei audyt przeprowadzony na zlecenie UZE w 1999 roku wskazywał na niewystarczającą wymianę strategicznych informacji wywiadowczych zarówno na krajowym, jak i międzynarodowym poziomie, w stopniu umożliwiającym na szczeblu europejskim dokonywanie głębokich analiz sytuacji kryzysowych „Audit of assets and capabilities for European Crisis Management Operations. Recommendations for strengthening European capabilities for Crisis Management Operations”, WEU Council of Ministers, Luxembourg, 23.XI.1999.

⁶ Bjorn Muller-Wille – „For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU”; EU Institute for Security Studies, 2004, s. 13.

⁷ European Security Strategy z 12.12.2003.

sytuacjach kryzysowych podnosi wagę kwestii pozyskiwania, analizowania i przekazywania decydującym odpowiednich i terminowych informacji⁸.

Skoro zaś te informacje pochodzą zazwyczaj z rozmaitego rodzaju służb wywiadowczych, to warunkiem niezbędnym do wykształcenia się europejskiej tożsamości obronnej i polityki zagranicznej jest ujednoczenie ocen i informacji wywiadowczych, jakie otrzymują europejskie elity. Dlatego zanim pojawiła się idea sformalizowania kooperacji wywiadów i powołania kolejnej europejskiej agencji, myślano jedynie o nieformalnych mechanizmach stałej kooperacji i wymiany danych⁹.

Nieoficjalnie jako przeszkoda w europejskiej integracji w zakresie wywiadów, swoistej „europeizacji”¹⁰, pojawiała się również kwestia stosunków z USA. Dla Wielkiej Brytanii powołanie europejskiej agencji z udziałem Francji mogłoby oznaczać narażenie się na ryzyko utraty zaufania Amerykanów i osłabienie jakości bilateralnej współpracy MI6 i CIA. Z tego samego powodu Francuzi obawiali się brytyjskiego „konia trojańskiego” w europejskiej wspólnocie wywiadowczej, mogącego przekazywać jakieś informacje Amerykanom¹¹.

Należy również podkreślić, iż obiektywnym powodem trudności w ściślejszej integracji działań wywiadowczych i służb bezpieczeństwa czy policyjnych na poziomie UE jest brak często takiej koordynacji już na poziomie krajowym. Nie istnieje bowiem jeden europejski wzorzec organizacji i koordynacji służb bezpieczeństwa i wywiadu. Służby te nie tylko mają różne uprawnienia i zadania, ale i różne ulokowanie formalne – jako niezależne agencje lub agendy podległe ministerstwom sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, zagranicznych, obrony, jako służby cywilne lub wojskowe, jako służby informacyjno-operacyjne lub operacyjno-śledcze, scentralizowane w skali państwa lub nawet częściowo zdecentralizowane (landowe Urzędy Ochrony Konstytucji w Niemczech). Różny jest też zakres formalnego i nieformalnego współdziałania i wymiany informacji między nimi, jak i koordynacji ich pracy przez nadrzędne instancje. Co więcej przed atakiem na Nowy Jork istniała w Unii tendencja, by pod wpływem organizacji ochrony praw obywatelskich ograniczać zakres informacji zbieranych i przechowywanych przez służby państwowe, jak i

⁸ Hans-Georg Ehrhart – „What model for CFSP?”, Chaillot Papers 55, Institute for Security Studies, EU, Paryż, X 2002, s. 28-39.

⁹ Alessandro Politi – „Why is a European intelligence necessary?” – Chaillot Papers 34, ISS of WEU, 1998, s. 4: *„a European intelligence policy need not be a highly formalized and institutionalized affair. It should be perceived and practised rather as an alternative culture which may shape the collective behaviour of the services concerned”*.

¹⁰ Termin ten: „Europeanization of intelligence” pojawił się w Raporcie Komitetu Obrony UZE z 1996 („European Intelligence Policy”, Doc. 1517, WEU Assembly, Paryż 13.05.1996).

¹¹ Bjorn Muller-Wille – „For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU”; EU Institute for Security Studies, 2004, Charles Grant – „Intimate relations; the issue of intelligence sharing” – Chaillot Papers 42, R.V, ISS of WEU, 199.

dostępu i ingerencji służb specjalnych do baz danych o charakterze policyjno-administracyjnym (np. do Systemu Informacyjnego Schengen). Mimo zmiany podejścia do tych kwestii, jaka zaszła w UE po 11 września 2001, nadal kwestia ta wzbudza kontrowersje obrońców praw obywatelskich (np. działacze Statewatch)¹². Z drugiej strony w tym samym czasie większość państw europejskich podjęła wyraźny wysiłek poszerzenia uprawnień swych służb specjalnych i lepszego skoordynowania ich działań¹³.

Współpraca bez rozgłosu

Narzekając na słaby poziom współpracy czy integracji działań służb specjalnych w UE, trzeba pamiętać o podobnym stanie generalnie całej CFSP i ESDP. Trudno więc byłoby oczekiwać, iż europejska integracja w II filarze rozpocznie się od najbardziej strzeżonych i będących najdroższym atrybutem suwerenności państwowej służb wywiadowczych i ich tajnej maszyneryi i produktów, że np. zanim powstanie przewidywane w projekcie Konstytucji Europejskiej stanowisko ministra spraw zagranicznych UE, wcześniej powstanie unijna agencja wywiadu. Drugim – obok logicznego – uzasadnieniem takiej ostrożności były praktyczne doświadczenia dowodzące efektywności nieformalnej, uzgodnieniowo-zadaniowej formy współpracy służb specjalnych pozwalającej nadal zachować pełną suwerenność (a przynajmniej jej poczucie) pod względem formalno-prawnym. Od lat 70. ubiegłego stulecia europejskie służby specjalne kooperowały w ramach kilku mechanizmów roboczych – m.in. tzw. grupy TREVI¹⁴, grupy Kilowatt¹⁵ i tzw. Klubu Berneńskiego¹⁶, tak w

¹² Wątpliwości obrońców praw obywatelskich budzi zwłaszcza wątpliwa ich zdaniem podstawa prawna dopuszczenia służb specjalnych do danych SIS; na podstawie zawartej w art. 99.3 Konwencji Schengen możliwości zgłaszania przez władze odpowiedzialne osób i pojazdów do poddania ich tajnej obserwacji wyciąga się – zdaniem Statewatch nieuprawniony – wniosek o dopuszczeniu służb specjalnych do całości zasobów SIS. Podnosi się także problem możliwości omijania przez służby niektórych krajowych ograniczeń w gromadzeniu niektórych danych poprzez przekazywanie ich do europejskich baz danych. Bez ujednoczenia tych kwestii w skali UE trudno mówić o pełnej kooperacji służb mających różne uprawnienia formalne; w: Statewatch News online: „SIS II takes ominous shape – SIS set to become the UE’s „Big Brother” database” – www.statewatch.org/nwes/2002/apr/01sis.htm.

¹³ „Nowe uprawnienia służb specjalnych w walce z terroryzmem” – analiza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – abw.gov.pl/Terroryzm/Uzupelnienia/wy_bip.htm.

¹⁴ Grupa TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale), powołana w 1975 roku przez ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych ówczesnej Wspólnoty Europejskiej, obejmowała zarówno współpracę policyjną i służb bezpieczeństwa, jak i – w mniejszym, choć ważnym stopniu – wymianę informacji wywiadowczych na tematy zawarte w nazwie grupy. – „The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council” – Assembly of Western European Union. The Interim European Security and Defence Assembly. Report of the Defence Committee, 04.06.2002, Document A/1775, s. 10.

¹⁵ Grupa Kilowatt utworzona została w latach 70. w celu kooperacji wywiadów i służb bezpieczeństwa dla zwalczania terroryzmu, głównie islamskiego, przez 15 państw (ówczesna WE, Kanada, Norwegia, Szwecja, Szwajcaria, Izrael i USA). Ponieważ udział w grupie Kilowatt nie był oparty na zasadzie handlu wymiennego, to była ona niezwykle atrakcyjna dla małych państw, które nie miały zbyt wiele do zaoferowania silniejszym partnerom. Istotnym warunkiem było natomiast zobowiązanie do nieukrywania poszukiwanych przez partnerów informacji, jeśli dana służba nimi dysponowała. – Peter

zakresie przeciwdziałania zagrożeniu sowieckiemu, jak i terroryzmowi – zarówno w ramach NATO, bilateralnych relacji zarówno między sobą, jak i ze służbami USA, wreszcie w ramach rozwijających się mechanizmów wspólnotowych. Kooperacja ta obejmowała zarówno służby bezpieczeństwa, jak w znacznie mniej ujawnionym stopniu także wywiadowcze. Jednak rzeczywisty zakres kooperacji w tych grupach jest bliżej nieznan¹⁷. Można mieć oczywiście wątpliwości, czy ta robocza formuła współpracy, zastosowana zresztą również w przypadku, działającej w ramach Rady Europejskiej, Grupy Roboczej ds. Terroryzmu (TWG)¹⁸, okazała się najbardziej efektywna, zważywszy na powszechną krytykę współpracy europejskich służb specjalnych po madryckiej tragedii. Z drugiej strony tę formułę najwyraźniej popiera nowy Koordynator ds. Antyterrorystycznych Gijs de Vries i Sekretarz Generalny Javier Solana, skoro zaproponowali utworzenie kolejnej grupy roboczej ds. terroryzmu złożonej wyłącznie z przedstawicieli służb bezpieczeństwa państw UE¹⁹.

Unijne początki

Nie jest więc prawdą, że w Unii Europejskiej nie ma już obecnie mechanizmów wymiany informacji wywiadowczych, wręcz zaczątków stosownych unijnych agencji. Po pierwsze większość specjalistów do informacji wywiadowczych zalicza nie tylko informacje klasycznego wywiadu politycznego, ekonomicznego czy wojskowego, ale również – szczególnie w kontekście antyterrorystycznym i antykryminalnym – informacje tzw. wywiadu

Klerks – „An inventory of European intelligence services”, Domestic Security Research Foundation, 1993, s. 2.

¹⁶ Klub Berneński otacza już tylko aura tajemniczości i mało konkretnych informacji. Powstał prawdopodobnie w 1971 roku również pod wpływem zagrożenia terrorystycznego i oznaczał de facto szereg tematycznych spotkań grupowych i późniejszych bilateralnych poświęconych konkretnym zagadnieniom, a dokładniej zagrożeniom. W „pracach” KB uczestniczą służby bezpieczeństwa i wywiadu wszystkich państw UE oraz Norwegii i Szwajcarii. To ostatnie państwo wybrano na gospodarza tego szczególnego „klubu” zarówno ze względu na neutralność, jak i względy praktyczne – w latach 70. było to jedyne miejsce w Europie Zachodniej, gdzie RPA miała swój attachat militarny, co było istotne ze względu na związki z międzynarodowym terroryzmem Afrykańskiego Kongresu Narodowego. Właśnie Klub Berneński został przytoczony przez francuskiego ministra spraw wewnętrznych Nicolasa Sarkozy – ku zakłopotaniu Szwajcarów – jako kontrargument przeciwko powoływaniu nowych europejskich organizacji w dziedzinie wywiadu, skoro można poprawić działanie istniejących. – „Le Matin”, 27.03.2004.

¹⁷ „The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council” – Assembly of Western European Union. The Interim European Security and Defence Assembly. Report of the Defence Committee, 04.06.2002, Document A/1775, s. 10.

¹⁸ Council of the EU, Counter-Terrorism Coordinator – „Provisional findings of the two „peer evaluation” mechanisms affecting the Union fight against terrorism”, 26.05.2004, s. 7; Council of the EU, Counter-Terrorism Coordinator – „Working structures of the Council in terrorism matters – Options paper”, 25.05.2004, s. 2.

¹⁹ Javier Solana – Summary of remarks, JHA Council 08.06.2004, S0159/04; Council of the EU, Counter-Terrorism Coordinator – „Working structures of the Council in terrorism matters – Options paper”, 25.05.2004, s. 5.

kryminalnego, w ramach trzeciego filaru UE – wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (JHA). Te informacje zbierane na poziomie krajowym przez struktury policyjne trafiają lub dokładniej powinny trafiać do Europolu lub Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). I wydaje się, że w tym zakresie sytuacja przedstawia się stosunkowo najlepiej ze wszystkich rodzajów kooperacji wywiadowczej, ze względu na znikomy element czynnika politycznego w aspekcie współpracy w zwalczaniu zagrożeń kryminalnych.

Po 11 września 2001 roku do mechanizmów antyterrorystycznych w ramach JHA włączono także służby specjalne (bezpieczeństwa i wywiadu)²⁰. Zresztą służby bezpieczeństwa są często w państwach UE w ten czy inny sposób związane ze służbami policyjnymi, a po 11 września 2001 roku niemal wszędzie utworzono ciała koordynujące lub łączące strumienie informacji służb wywiadowczych i policyjnych²¹. Służby bezpieczeństwa wewnętrznego państw UE są również np. uprawnione do zgłaszania w ograniczonym zakresie zastrzeżeń do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS)²². W ramach Grupy Roboczej ds. Terroryzmu (Terrorism Working Group – TWG) współpracują przedstawiciele resortów spraw wewnętrznych, służb policyjnych i bezpieczeństwa (zbierając się sześć razy w roku)²³.

Również w zakresie „klasycznego” wywiadu sytuacja przedstawia się lepiej niż wynika z alarmistycznych doniesień mediów po madryckim dramacie. Lepiej, co nie znaczy, że dobrze. Istniejące stosowne struktury UE – Wydział Wywiadu Europejskiego Sztabu Wojskowego – (INTDIV) i Europejskie Centrum Sytuacyjne (SITCEN) są nadal w stadium początkowym²⁴, podobnie jak inne mechanizmy w dziedzinie CSFP czy EDSP, w których są ulokowane. Wydział Wywiadu (INTDIV) powstał w 1995 roku jako Sekcja Wywiadowcza (INSEC) w ramach Komórki Planowania (Planning Cell) UZE²⁵, przekształconej w 2001 roku w Europejski Sztab Wojskowy (The European Union Military Staff – EUMS). Oficjalnym zadaniem INTDIV, jakie można wywnioskować z ogólnych zadań EUMS, jest zamawianie i

²⁰ Konkluzje Rady Ministrów JHA, 20.IX.2001.

²¹ Np. brytyjska Krajowa Służba Wywiadu Kryminalnego (NSIS), będąca pierwowzorem KCIK odgrywa obecnie taką rolę jako swoisty „interfejs” pomiędzy policją a Służbą Bezpieczeństwa (MI5). Także brytyjska Krajowa Służba Wywiadu Kryminalnego (NSIS), będąca pierwowzorem KCIK, odgrywa obecnie taką rolę jako swoisty „interfejs” pomiędzy policją a Służbą Bezpieczeństwa (MI5 Peter Chalk, William Rosenau – „Confronting the „Enemy Within” – Security Intelligence, the Police and Counterterrorism in Four Democracies”, RAND Corporation 2003, s.12, także w: Council of the EU, Counter-Terrorism Coordinator – „Provisional findings of the two „peer evaluation” mechanisms affecting the Union fight against terrorism”, 26.05.2004.

²² Art. 99.3 Konwencji Schengen.

²³ Council of the EU, Counter-Terrorism Coordinator – „Working structures of the Council in terrorism matters – Options paper”, 25.05.2004, s. 2.

²⁴ Ulrich Schneckener – „EU Crisis Management in Macedonia”.

²⁵ Powstanie ówczesnej Sekcji Wywiadu (Intelligence Section) w ramach komórki planowania UZE było konsekwencją potrzeb wynikłych z przygotowań do tzw. Misji Petersberskich (1992) i pierwszych ćwiczeń reagowania kryzysowego CRISEX (1996–) w: Frederic Oberson – „Intelligence cooperation in Europe: The WEU Intelligence Section and Situation Centre”, Chaillot Papers 34, ISS WEU, 1998, s.14.

przetwarzanie określonych informacji z krajowych organizacji wywiadowczych i innych potrzebnych informacji ze wszystkich dostępnych źródeł²⁶. W 2002 roku INTDIV składał się z około 30 pracowników – przynajmniej po jednym oficerze wywiadu wojskowego z ówczesnych państw UE. Pracując w INTDIV dysponowali oni bezpiecznym kanałem łączności ze swymi macierzystymi wywiadami, dzięki czemu mogli zarówno otrzymywać, jak i zamawiać konkretne materiały wywiadowcze, generalnie o charakterze informacyjno-analitycznym, a nie operacyjnym²⁷. Według danych z 1998 roku INTDIV był podzielony na dwie sekcje – jedną zajmującą się tradycyjnymi rejonami ważnymi dla UE, drugą – rejonami aktualnych konfliktów i potencjalnych źródeł zagrożeń²⁸.

Znacznie więcej niejasności otacza właściwe zadania Europejskiego Centrum Sytuacyjnego (SITCEN), działającego w ramach Sekretariatu Rady Europejskiej nadzorowanego przez Wysokiego Przedstawiciela ds. CFSP Javiera Solanę²⁹. Głównym zadaniem SITCEN jest wspieranie Komitetu ds. Polityki i Bezpieczeństwa UE (PSC) i dostarczanie mu informacji wywiadu w warunkach dostosowanych do zarządzania kryzysowego³⁰. Według danych z 1998 roku SITCEN zajmował się gromadzeniem i analizą informacji ze źródeł otwartych, czyli tzw. białym wywiadem³¹. W 2002 roku SITCEN pełnił już rolę centrum analitycznego całej struktury CFSP i ESDP, operując zarówno na własnych informacjach białego wywiadu, jak i danych klasycznego wywiadu, pochodzących zarówno bezpośrednio z agencji narodowych, jak i z unijnego INTDIV³². Być może to rozszerzenie kompetencji było możliwe dzięki zastosowanemu – analogicznie jak w INTDIV – zatrudnieniu w SITCEN oficerów wywiadu oddelegowanych z macierzystych agencji narodowych³³. Według informacji prasowych w kierowanym przez angielskiego dyplomatę Williama Shapcotta³⁴ SITCEN pracują ludzie z INTDIV, Sekretariatu i oddelegowani oficerowie wywiadu z siedmiu państw członkowskich (Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch, Hiszpanii, Holandii i Szwecji)³⁵.

²⁶ Council Decision, 22.01.2001, (2001/80/CFSP), Annex, p. 4.

²⁷ „The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council” – Assembly of Western European Union. The Interim European Security and Defence Assembly. Report of the Defence Committee, 04.06.2002, Document A/1775, s.13.

²⁸ Frederic Oberson – „Intelligence cooperation in Europe: The WEU Intelligence Section and Situation Centre”, Chaillot Papers 34, ISS WEU, 1998, s.14.

²⁹ Bjorn Muller-Wille – „For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU”; EU Institute for Security Studies, 2004, s. 29.

³⁰ Council Decision, 22.01.2001, (2001/78/CFSP), Annex.

³¹ Frederic Oberson – „Intelligence cooperation in Europe: The WEU Intelligence Section and Situation Centre”, Chaillot Papers 34, ISS WEU, 1998, s.14.

³² „The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council” – Assembly of Western European Union. The Interim European Security and Defence Assembly. Report of the Defence Committee, 04.06.2002, Document A/1775, s. 13.

³³ The United Kingdom Parliament, House of Lords, Select Committee of EU 17th Report, Appendix 5.

³⁴ Zdaniem Der Spiegel jest to doświadczony oficer brytyjskiego wywiadu – Der Spiegel, 17.02.2003 – „Augen und Ohren”.

³⁵ Der Spiegel, 17.02.2003 – „Augen und Ohren”.

W ramach decyzji podjętych na marcowym szczycie UE (25.03.2004) zapowiedziano rozszerzenie roli SITCEN w zakresie oceny zagrożeń³⁶. Czerwcowy szczyt UE w Brukseli zaakceptował propozycję Javiera Solana i Gijasa de Vriessa, by rozszerzyć formułę SITCEN o przedstawicieli służb bezpieczeństwa państw członkowskich, tak by było ono zdolne do tworzenia całościowych analiz i ocen zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Unii, szczególnie w zakresie terroryzmu³⁷.

Atmosfera tajemniczości otaczająca SITCEN, a zwłaszcza brak jawnych dokumentów UE określających dokładnie jego zadania, rolę, strukturę organizacyjną i personalną, stanowią pożywkę dla sensacyjnych dociekań mediów i interpretacji zależnych od intencji dziennikarzy. Najwięcej zamieszania wywołał artykuł w niemieckim „Der Spiegel” z 17.02.2003³⁸, spekulujący, iż w Macedonii pojawili się agenci europejskiej służby wywiadowczej (w oryginale Nachrichtendienst), mający za zadanie spenetrowanie środowiska albańskich separatystów. Artykuł ten oczywiście nie uszedł uwadze polskich eurofobów, którzy wyostrzyli jego treść wymownym tytułem „KGB po europejsku”³⁹.

Należy również dla porządku wspomnieć o Centrum Satelitarnym UE (SETCEN) w Torrejon w Hiszpanii – praktycznie pierwszej prawdziwej agencji wywiadowczej UE – tyle że wyłącznie w zakresie wywiadu satelitarnego na potrzeby polityki zagranicznej, obronnej, kontroli proliferacji BMR, misji petersberskich, ochrony środowiska i żeglugi morskiej⁴⁰.

Za i przeciw „unijnej CIA”

Dotychczasowe formy kooperacji wywiadowczej – także te unijne – oparte generalnie na współpracy wiodących największych służb specjalnych budzą krytykę mniejszych krajów. Podjęły one – przewijający się w pracach UZE – pomysł powołania Europejskiej Agencji Wywiadu. W lutym 2004 roku Austria zgłosiła go oficjalnie na forum Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, wskazując, iż korzyścią z powołania „Europejskiej Agencji Wywiadu (EIA) byłaby możliwość uzyskiwania przez nią informacji niezbędnych do oceny zagrożeń”, a EIA miałyby za zadanie identyfikację potencjalnych zagrożeń dla

³⁶ The European Council Declaration on Combating Terrorism, 25.03.2004, Annex I, Objective 7. Według Bjorna Muller-Wille’a chodzi o powołanie Wydziału Antyterrorystycznego w ramach SITCEN, co doprowadzi do podwojenia jego personelu – Bjorn Muller-Wille – „Building a European intelligence community in response to terrorism” – European Security Review, s. 3.

³⁷ Brussel’s European Council 17-18.06.2004 – „Presidency Conclusions” s. 3; Javier Solana – Summary of remarks, JHA Council 08.06.2004, S0159/04; Council of the EU, Counter-Terrorism Coordinator – „Working structures of the Council in terrorism matters – Options paper”, 25.05.2004, s. 4.

³⁸ Der Spiegel, 17.02.2003 – „Augen und Ohren”.

³⁹ Forum Polskie, nr 5/2003.

⁴⁰ Bernard Molard – „How the WEU Satellite Centre could help in the development of a European intelligence policy”; w : Chaillot Papers 34, ISS WEU, 1998, s. 18–28.

bezpieczeństwa UE⁴¹. Propozycję tę ponowił w marcu, po madryckiej tragedii, belgijski premier proponując przedyskutowanie na forum Rady Europejskiej powołania europejskiego centrum ds. wymiany i analizowania informacji. Nie poparli go jednak ani Wysoki Przedstawiciel ds. CFSP Javier Solana⁴², ani Komisarz ds. Wewnętrznych i Sprawiedliwości Antonio Vittorino⁴³ wskazując na konieczność wprowadzenia w życie dotychczasowych rozwiązań, zanim przystąpi się do tworzenia nowych agend.

Przeciwnie zbyt rewolucyjnym zmianom w opisanym powyżej obecnym systemie kooperacji wywiadowczej w Unii są oczywiście państwa posiadające sprawne służby wywiadowcze, szczególnie tzw. Wielka Piątka (Włochy, Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Hiszpania) – czyli państwa, które wraz z Holandią i Szwecją partycypują w funkcjonowaniu SITCEN. Nie dziwi więc solidarna, niechętna reakcja tych państw na pomysł tworzenia kolejnej agencji. Szef francuskiego MSW Nicolas Sarkozy⁴⁴ wręcz wyśmiewał jako „nierealistyczny” pomysł dzielenia się 25 państw informacjami wywiadowczymi, wskazując na konieczność ochrony źródeł informacji. Brytyjski premier Tony Blair⁴⁵ kwestionował wiarę w samoistną moc sprawczą nowych instytucji, wskazując na wagę właściwej, nieoficjalnej współpracy.

W efekcie marcowa Rada Europejska poleciła Javierowi Solanie wyznaczenie co prawda nie koordynatora wywiadu, lecz Koordynatora ds. Antyterroryzmu, którego zadania są jednak de facto właśnie zadaniami z zakresu analizy wywiadu, koordynacji i nadzoru. Być może nie będzie to oznaczać przełomu w europejskiej współpracy antyterrorystycznej ze względu na nadal nierozwiązane kwestie kooperacji pomiędzy ulokowanymi w trzecim filarze (JHA) służbami policyjnymi a wywiadami kooperującymi w ramach należącej do drugiego filaru CFSP i opisanych poniżej komórek Sekretariatu Generalnego i Europejskiego Sztabu Wojskowego. Powołanie osoby odpowiedzialnej wyłącznie za kwestie antyterrorystyczne może natomiast pomóc w wykształceniu się mechanizmów czegoś na kształt wspólnej polityki wywiadowczej państw członkowskich.

Nowy koordynator – Gijs de Vries, polityk holenderski z podwójnym obywatelstwem amerykańskim (urodzony w Nowym Jorku)⁴⁶, ma zapewne łatwiej kooperować z dość

⁴¹ 19.02.2004, posiedzenie Rady Ministrów JHA.

⁴² Solana w artykule opublikowanym – co znaczące – w dniu rozpoczęcia brukselskiego szczytu wspominał, iż „sugerował już przed Madrytem, że powinniśmy wzmocnić zdolność Rady do analizowania informacji wywiadowczych dotyczących terroryzmu”, choć zastrzegł się, że nie wierzy w potrzebę powołania „europejskiej CIA”. Javier Solana – „Three ways for Europe to Prevail against the Terrorists” – Financial Times; 25.03.2004.

⁴³ BBC News, 19.03.2004.

⁴⁴ Reuters, 19.03.2004.

⁴⁵ RFE/RL, 26.03.2004.

⁴⁶ The Washington Times, 26.03.2004.

niechętnie nastawioną do obecnego rozwoju wydarzeń w Unii konserwatywną administracją amerykańską. Zgodnie z tą logiką gwarantem zachowania obecnej najwyższej intensywności współpracy ze służbami amerykańskimi jest stawianie na czele europejskich instytucji wymiany informacji przedstawicieli krajów o silniejszych od średniej (właśnie Holandia czy Wielka Brytania), a nie słabszych (Francja) związkach z USA. Potwierdzeniem słuszności tej argumentacji jest fakt, iż obecnie szefem SITCEN jest Anglik, a nowym Koordynatorem Antyterrorystycznym Holender.

Dobre, stare pomysły?

W warunkach generalnej obstrukcji najważniejszych europejskich rządów czy też ich krajowych agencji wywiadu wobec idei formalizowania ściślejszej współpracy europejskiej, a zwłaszcza tworzenia unijnych agend wywiadowczych warto może wrócić do niektórych pomysłów sprzed 11 marca 2004.

Skoro z powodów czysto praktycznych, logistyczno-finansowych ograniczeń poszczególne państwa europejskie nie są w stanie prowadzić kompleksowego, totalnego wywiadu na wzór światowych mocarstw, pozwalającego im – zarówno jako cała Unia, jak i poszczególni jej członkowie – lepiej reagować na zagrożenia współczesnego zglobalizowanego świata – od terroryzmu do kryzysów ekonomicznych⁴⁷, to logicznym rozwiązaniem byłaby przynajmniej próba stworzenia czegoś na kształt Wspólnej Europejskiej Polityki Wywiadowczej (ECIP) jako „technicznego” zaplecza Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CFSP)⁴⁸. Warunkiem sprawczym winna tu być „europeizacja” narodowych wywiadów – analogicznie do opisywanej w literaturze przedmiotu definicji europeizacji polityk zagranicznych państw członkowskich⁴⁹. Przez analogię można więc powiedzieć, że europeizacja wywiadów to proces zmiany polityki wywiadowczej na poziomie państwowym spowodowany presją adaptacyjną i nowymi możliwościami i wyzwaniem wygenerowanymi przez proces integracji europejskiej. Takim wyzwaniem i zagrożeniem jest zaś właśnie terroryzm, który może dotyczyć w przyszłości państwa członkowskie nie ze względu na ich narodową politykę, lecz sam fakt członkostwa w UE.

⁴⁷ Alessandro Politi – „Why is a European intelligence necessary?” – Chailot Papers 34, ISS of WEU, 1998, s. 3.

⁴⁸ Raport Komitetu Obrony UZE z 1996 („European Intelligence Policy”, Doc. 1517, WEU Assembly, Paryż 13.05.1996).

⁴⁹ Jordi Vaquer i Fanes definiuje, m.in. w oparciu o definicję J. I. Torreblanci, europeizację polityki zagranicznej „as the process of foreign policy change at the national level originated by the adaptation pressures and the new opportunities generated by the European integration process” – Jordi Vaquer i Fanes – „The candidate countries’ foreign policies on the eve of enlargement”; w: „Beyond enlargement: The new members and the new frontiers of the enlarged EU”, Institut Universitari d’Estudis Europeus, 2002, s. 56.

Kolejnym warunkiem jest przekształcenie dotychczas istniejących struktur – zwłaszcza Centrum Sytuacyjnego (SITCEN) w Sekretariacie Generalnym w ośrodek koordynujący wymianę informacji wywiadowczych, dotyczących tak bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego UE – a więc w tym sensie również pracę – służb specjalnych (wywiadu i bezpieczeństwa) wszystkich 25, a nie jak dotychczas tylko 7 państw członkowskich UE. W tym kierunku idą wspomniane już powyżej propozycje Javiera Solany i Gijisa de Vriesa⁵⁰.

Wprowadzenie tego planu w życie byłoby niezwykle ważne nie tylko ze względu na jego efektywność i praktyczność, ale także w kontekście generalnego zagrożenia, jakie dla CFSP i ESDP stanowi tendencja do kreowania swoistego dyrektoriatu europejskiego – tak w klasycznej polityce zagranicznej – tzw. Wielka Trójka (Francja, Niemcy, Wielka Brytania)⁵¹, jak i kooperacji wywiadowczej – tzw. Wielka Piątka (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy)⁵². I znów analogicznie jak w samej CFSP, Europejska Wspólna Polityka Wywiadowcza dostarczałaby szczególnie mniejszym państwom możliwości lepszej ochrony ich interesów narodowych – np. w kontekście zagrożenia terrorystycznego. Prawdopodobnie tę potwierdza fakt, iż to właśnie małe państwa (Belgia, Austria, Grecja) szczególnie popierają pomysł stworzenia Europejskiej Agencji Wywiadowczej⁵³.

Następnym krokiem w „europeizacji” wywiadów i tworzeniu Wspólnej Europejskiej Polityki Wywiadowczej byłoby podzielenie się zadaniami w zależności od potencjału operacyjno-informacyjnego danej narodowej służby – np. francuski wywiad tradycyjnie interesuje się Afryką, a hiszpański Ameryką Południową⁵⁴, wywiady nowych państw członkowskich mają również pewne doświadczenie w zakresie zarówno państw b. ZSRR, jak i Bałkanów czy Bliskiego Wschodu. Możliwe jest wreszcie także szersze wykorzystanie przez unijne struktury analityczno-wywiadowcze informacji i analiz pozarządowych, prywatnych – naukowych i związanych z gospodarką – ośrodków badawczych bazujących na tzw. białym wywiadzie (OSINT – skrót od Open Source Intelligence)⁵⁵.

⁵⁰ Javier Solana – Summary of remarks, JHA Council 08.06.2004, S0159/04; Council of the EU, Counter-Terrorism Coordinator – „Working structures of the Council in terrorism matters – Options paper”, 25.05.2004, s. 4.

⁵¹ Dr. Simon Duke – „The Enlarged EU and the CFSP”, CSM, Warszawa, 2004, s. 5.

⁵² W tym kontekście należy postrzegać negatywny wydźwięk madryckiego spotkania tej grupy (22.03.2004) na temat koordynacji pracy wywiadów, z pominięciem mimo protestów wywiadów mniejszych państw i państw kandydackich (zwłaszcza Polski), jako dość ostentacyjnej reakcji „Wielkiej Piątki” na propozycję zacieśnienia i upowszechnienia europejskiej wymiany wywiadowczej i powołania Europejskiej Agencji Wywiadowczej „Spain’s Disclosure a Leap in Intelligence Sharing” – Stratfor, 23.03.2004.

⁵³ Dość dokładnie np. grecki punkt widzenia w tej kwestii prezentuje dr. John M. Nomikos – np. w: „European Union Intelligence Policy: A Greek Perspective”, Research Institute for European and American Studies, Ateny 2004.

⁵⁴ „The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council” – Assembly of Western European Union. The Interim European Security and Defence Assembly. Report of the Defence Committee, 04.06.2002, Document A/1775, s.11.

⁵⁵ Taki kierunek sugerował już w 1997 roku dr. Andrew Rathmel – „The Privatisation of Intelligence: A Way Forward for European Intelligence Co-operation”, referat wygłoszony na konferencji „Towards a

Filarowe dylematy

Kontekst zagrożenia terroryzmem islamskim, w jakim odbywa się ostatnia faza dyskusji o koordynacji i współpracy wywiadów, każe także zastanowić się nad zasadnością tradycyjnych podziałów na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne i analogicznie podziału na służby bezpieczeństwa i służby wywiadowcze. Szczególnie w UE podzielonej na filary i polityki ma to znaczenie ze względu na utrudnienia w kooperacji pomiędzy poszczególnymi obszarami. Dotyczy to zarówno samej polityki bezpieczeństwa europejskiego, jak i jej narzędzi, w tym i informacji⁵⁶.

Podobnie przeżytkiem poprzedniej epoki tradycyjnych zagrożeń jest sposób organizacji europejskich struktur bezpieczeństwa – w sposób bardziej odpowiadający tradycyjnym zagrożeniom XX wieku i Zimnej Wojny niż walce z pozapaństwowym, ponadnarodowym terroryzmem Al-Kaidy. Skoro ten sam rodzaj zagrożenia terrorem może pochodzić zarówno z zewnątrz, jak i z wewnątrz danego państwa czy Unii, walkę z terroryzmem trzeba prowadzić zgodnie z dominantą istoty zagrożenia, a nie terytorialno-państwową⁵⁷. Tym tropem poszła np. Holandia, która w największym stopniu zreformowała po 11 września 2001 swe służby specjalne pod kątem sprostania nowym zagrożeniom terrorystycznym. Wychodząc z założenia, że mają one charakter zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny Holendrzy połączyli istniejące struktury bezpieczeństwa i wywiadu w jedną Generalną Służbę Wywiadu i Bezpieczeństwa (AIVD), wyposażając ją dodatkowo w uprawnienia dochodzeniowo-śledcze (także za granicą)⁵⁸. Być może te doświadczenia holenderskie będą pomocne w tworzeniu europejskich mechanizmów antyterrorystycznych, w ramach których musi dojść co najmniej do zharmonizowania wysiłków dotychczas działających oddzielnie służb wywiadu i bezpieczeństwa wewnętrznego.

European Intelligence Policy”, WUE Institute for Security Studies, 13–14.03.1997; w: „Cambridge Review of International Affairs”, Vol. XI, No.2, 1998.

⁵⁶ Np. Hans-Georg Ehrhart wskazuje na kompletną zmianę dotychczasowych tradycyjnych źródeł zagrożenia, jak i aktorów oraz metod kreowania polityki bezpieczeństwa w dobie globalizacji. Dla rozwiązania tego dylematu bezużyteczne jest tradycyjne pojmowanie polityki bezpieczeństwa i obrony z ich jasnymi definicjami interesów i zagrożeń i instrumentów ich realizacji. Hans-Georg Ehrhart – „What model for CFSP?”, Chaillot Papers 55, Institute for Security Studies, EU, Paryż, X 2002, s. 14–18.

⁵⁷ w: Daniel Keohane, Adam Townsend – „A Joined-up EU Security Policy” – CER Bulletin, Issue 33, Centre for European Reform, December 2003.

Polska chata skraja?

Z polskiej perspektywy zasadne staje się postawienie pytania o stopień formalnego i praktycznego przygotowania naszych służb specjalnych do europejskiej integracji w zakresie pozyskiwania, przetwarzania i przekazywania informacji wywiadowczych. Odpowiedź jest niestety negatywna i to z powodów częściowo zrozumiałych – generalnej ostrożności atlantycko i proamerykańsko zorientowanej polskiej polityki bezpieczeństwa narodowego wobec wszelkich inicjatyw mogących nawet potencjalnie naruszyć istniejący system gwarancji polskiej niepodległości. Tak też niestety, częściowo ze względu na stereotypowe traktowanie wszelkich popieranych przez Francję inicjatyw w dziedzinie bezpieczeństwa jako antyamerykańskich czy antynatowskich, podchodzono przynajmniej do niedawna w Polsce zwłaszcza do ESDP, a nawet do CFSP⁵⁹. Nadal chyba trafna jest diagnoza amerykańskiego analityka z 2000 roku, iż Polska może próbować ograniczać integrację europejską w polityce bezpieczeństwa jako zagrożenie dla specjalnych stosunków z USA poprzez NATO⁶⁰. Stąd ostrożność wobec ESDP⁶¹ i – w konsekwencji – mniejsza uwaga przykładana dotąd w Polsce do współpracy wywiadowczej w ramach UE i UZE niż do NATO, tym bardziej, iż w dwóch pierwszych organizacjach nie byliśmy do niedawna pełnoprawnymi członkami. Sprzyjał temu także fakt, iż w okresie i zakresie negocjacji akcesyjnych CFSP odgrywało małą rolę i było zwykle dość szybko zamykane jako jeden z pierwszych rozdziałów negocjacyjnych⁶². Grała tu chyba także rolę dostrzegana przez zagranicznych badaczy pretensja Polski do bycia traktowaną jako kraj duży⁶³ (wręcz z deklarowanymi w 2003 roku ambicjami quasi-mocarstwowymi), a więc mniej zainteresowany uwspólnotowaniem polityki zagranicznej. Moim zdaniem jest to błędna diagnoza i Polska jako kraj relatywnie słaby w zakresie możliwości wywierania wpływu na otoczenie międzynarodowe (choć geograficznie „duży”) winna być zainteresowana rozwojem CFSP, ESDP, jak i podobnym procesem w zakresie współpracy wywiadowczej.

⁵⁸ „Nowe uprawnienia służb specjalnych w walce z terroryzmem” – analiza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – abw.gov.pl/Terroryzm/Uzupelnienia/wy_bip.htm; s. 8.

⁵⁹ Szerzej na ten temat: Olaf Osica – „Wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony w perspektywie Polski” – CSM 2001.

⁶⁰ Ole R. Villadsen – „Prospects for a European Common Intelligence Policy”, s. 2 – The Center for the Study of Intelligence – www.cia.gov/csi/studies/summer00/art07.html.

⁶¹ Jordi Vaquer i Fanes – w: „The candidate countries’ foreign policies on the eve of enlargement”; w: „Beyond enlargement: The new members and the new frontiers of the enlarged EU”, Institut Universitari d’Estudis Europeus, 2002, s. 68.

⁶² Dr. Simon Duke – „The Enlarged EU and the CFSP”, CSM, Warszawa, 2004, s. 2.

⁶³ Jordi Vaquer i Fanes – w: „The candidate countries’ foreign policies on the eve of enlargement”; w: „Beyond enlargement: The new members and the new frontiers of the enlarged EU”, Institut Universitari d’Estudis Europeus, 2002, s. 55, zauważa: „The candidates for the next enlargement of the EU are mostly small countries. Poland alone resists such a definition, and even Poland, once it becomes a member of the EU, is likely to be a „second-rank” state”.

Z drugiej strony nie jest wcale pewne, czy ze względu na powyższe „specjalne stosunki” z USA Polska jest najbardziej pożądanym partnerem do wymiany informacji i integracji europejskiej np. dla Francji. Dodatkowo w przypadku nowych członków UE może również chodzić o – nieoficjalnie artykułowane – obawy o wiarygodność i „szczelność” ich służb specjalnych⁶⁴.

Niezależnie od tych ogólnych uwarunkowań polityczno-strategicznych, a nawet psychologicznych ważna jest jeszcze kwestia praktycznej zdolności polskich służb do takiej kooperacji czy integracji. Rozdzielenie w 2002 roku dotychczasowego Urzędu Ochrony Państwa na dwie agencje wywiadu i bezpieczeństwa wewnętrznego miałyby drugorzędne znaczenie, gdyby wykształcono efektywne mechanizmy koordynacji ich działań i wymiany informacji także z innymi służbami (finansowymi, policyjnymi i wojskowymi). Jest to szczególnie widoczne w przypadku takiego zagrożenia, jak terroryzm, który ze względu na swój pozapaństwowy charakter wymaga kooperacji rozmaitych agencji. Do tego zadania paradoksalnie znacznie lepiej nadawała się poprzednia formuła polskich służb specjalnych – Urząd Ochrony Państwa łączący w jednej strukturze wywiad, kontrwywiad i zarząd śledczy. Tymczasem obecnie zwalczaniem terroryzmu zajmują się: ABW, AW i policja, a w wymiarze szeroko pojętego zagrożenia dla działań sił zbrojnych w Afganistanie i Iraku – WSi.

Co więcej w świetle istniejących przepisów prawnych nie ma powodu, by taka koordynacja istniała, bowiem nie ma ani mechanizmów, ani ciał ją zapewniających. Co gorsza nie ma również jasno określonego rozdziału kompetencji poszczególnych służb, a zarządzenia w tym zakresie są szczególnie niejasne i ogólnikowe, nie określają również konkretnych struktur za taką koordynację odpowiedzialnych. Nie wiadomo również, kto ma koordynować działania operacyjne wywiadów wojskowego i cywilnego, ABW i policji⁶⁵. Nie wiadomo także, kto ma koordynować wymianę informacji nt. zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i co więcej, czy w dobie zagrożenia terroryzmem taki tradycyjny podział na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne jest celowy⁶⁶. Pewien przełom – zwłaszcza w zakresie koordynacji

⁶⁴ Zastrzegający anonimowość wysoki urzędnik UE w rozmowie z autorem.

⁶⁵ Wbrew nazwie nie rozwiązuje tego nawet kluczowe w tej kwestii Zarządzenie nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 września 2003 r. w sprawie zasad, zakresu i trybu współdziałania oraz szczegółowego rozdziału kompetencji pomiędzy Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu i Wojskowe Służby Informacyjne”. Zgodnie z ustawodawstwem „Szef ABW koordynuje podejmowane przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawcze mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa (...i) prowadzi centralną ewidencję zainteresowań operacyjnych służb specjalnych” (Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 40). Natomiast „Szef AW organizuje współpracę w zakresie wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowej pozycji RP, pomiędzy organami administracji rządowej w ramach wspólnoty informacyjnej rządu”.(Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 41).

⁶⁶ Daniel Keohane, Adam Townsend – „A Joined-up EU Security Policy” – CER Bulletin, Issue 33, Centre for European Reform, December 2003.

wymiany informacji stanowiłoby uruchomienie Krajowego Systemu Informatycznego⁶⁷. Tyle tylko, iż w efekcie sporów kompetencyjnych wewnątrz MSWiA i braku środków jego uruchomienie jest odkładane o kolejne lata, a ulokowanie zmieniane⁶⁸.

Również i z podobnych przyczyn, Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK)⁶⁹ po licznych opóźnieniach i podporządkowaniu Komendantowi Głównemu Policji⁷⁰ jest tylko kolejną wewnątrzpolicyjną bazą danych, bez bieżącej komunikacji teleinformatycznej z wszystkimi innymi niezbędnymi instytucjami.

Ciekawe zresztą, iż niebawem po wcieleniu KCIK i KSI do Komendy Głównej Policji ten sam rząd powołał w 2002 roku swoistą protezę pierwotnego KCIK – jednak w niedoskonałej i prowizorycznej formie – zespołu – Międzyresortowego Centrum ds. Zwalczania Przesiępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu⁷¹. Kierowane przez ministra spraw wewnętrznych i administracji Centrum⁷² mogło być polskim punktem kontaktowym do europejskiej wymiany wywiadowczej właśnie w tym zakresie. W jego skład weszli bowiem ministrowie nadzorujący polskie służby specjalne – bezpieczeństwa i wywiadu, finansowe i wojskowe oraz szefowie tych służb⁷³. Tyle tylko, że te przepisy pozostały faktycznie martwe.

Tak więc nawet jeśli w najbliższym czasie polskie służby specjalne zostaną zaproszone do uczestnictwa w wymianie informacji w ramach UE, a polski oficer (nie wiadomo tylko jakiej służby) zasiądzie w SITCEN, to będzie niezmiernie trudno przedłożyć partnerom wspólną,

⁶⁷ KSI miał być platformą wymiany informacji objętych artykułami 95-100 Konwencji Wykonawczej Schengen, dotyczącymi głównie międzynarodowych poszukiwań osób i rzeczy – Ustawa z dnia 11.04.2001 o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (rozdział 10a).

⁶⁸ Zgodnie z pierwotnymi założeniami ustawowymi (Ustawa z dnia 11.04.2001 r., o zmianie ustawy o cudzoziemcach i zmianie niektórych innych ustaw) KSI miał ruszyć 31.12.2002 roku w ramach MSWiA, jednak nowelizacja ustawy w 2002 roku (art. 4 Ustawy o zmianie ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych, ustawy o Policji oraz ustawy o cudzoziemcach z dnia 32.05.2002 r.) przesunęła ten termin na 30 czerwca 2003 r. i przeniosła KSI do Komendy Głównej Policji. Następnie w 2003 r. nową ustawą o cudzoziemcach (art. 162 Ustawy o cudzoziemcach z dnia 13.06.2003) przesunięto ten termin na 30.06.2004, jednak zapewne i on zostanie odroczony kolejną nowelizacją o kolejny rok do 30.06.2005 i zostanie przywrócona pierwotna koncepcja podporządkowania KSI MSWiA (ustawa z 17 czerwca 2004 o zmianie ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych).

⁶⁹ KCIK w zamyśle ustawodawców miał być niezależną agendą rządową mającą zapewnić koordynację zwalczania przestępczości i wymianę informacji pomiędzy służbami ochrony porządku publicznego Ustawa z dnia z 06.07.2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych.

⁷⁰ Ustawa o zmianie ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych, ustawy o Policji oraz ustawy o cudzoziemcach z dnia 23.05.2002 r.

⁷¹ Zarządzenie nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2002 r.

⁷² Mające zgodnie z zarządzeniem premiera „koordynować i zapewniać współdziałanie organów administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej i międzynarodowego terroryzmu oraz koordynować współpracę z organami innych państw przy realizacji tych zadań” – Zarządzenie nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2002 r.; paragraf 1, p. 3.

⁷³ Zarządzenie nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2002 r.; paragraf 2, p. 1.

polską informację, dokonać szybkiego i kompetentnego sprawdzenia w bazach danych czy dać wspólną ocenę danego problemu – tak w zakresie klasycznego wywiadu, służby bezpieczeństwa wewnętrznego czy wywiadu kryminalnego. Na razie w początkowym stadium rozwoju europejskich struktur wywiadowczych ta sytuacja nie jest jeszcze groźna; z podobnymi problemami zmagają się wiele państw; inne mimo posiadanych struktur krajowej koordynacji wywiadowczej są z przyczyn politycznych dość ostrożne w integrowaniu się w ramach UE. W każdej chwili sytuacja może się jednak zmienić i warto, by do tego czasu Polska była gotowa do udziału w takiej integracji, by stopień udziału polskich służb w tym procesie był jedynie skutkiem decyzji politycznej, a nie był wymuszony ograniczeniami strukturalnymi czy technicznymi.

20.07.2004

Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej.

Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.

Nasz adres:

UL . EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA

tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69

fax.(0048-22) 646 52 58

e-mail: info@csm.org.pl

Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej

www.csm.org.pl

Główni sponsorzy CSM:

- Fundacja Forda
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Robert Bosch Stiftung
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- Haniel Stiftung
- PAUCI
- Bank Przemysłowo-Handlowy PBK S.A.
- West LB Polska S.A.

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Obrony RP.

Wszystkie „Raporty i Analizy” dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych www.csm.org.pl

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faks +48 22 646 52 58.

„Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.