

**Jacek Gawryszewski**

## **Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec**

Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec (w niemieckiej nomenklaturze stosuje się określenie służby tajne, służby wywiadowcze lub służby rozpoznania) uformowały się w pierwszej połowie lat 50. XX w. Istotne znaczenie dla przyjętych wówczas rozwiązań miały decyzje alianckich władz okupacyjnych, które jeszcze przez kilka lat formalnie kontrolowały ich działania. Uznały one, że eskalacja konfliktu pomiędzy Wschodem a Zachodem – między innymi na tle powstania we wrześniu 1949 r. Republiki Federalnej Niemiec – wymusza potrzebę stworzenia służb specjalnych, które byłyby zarówno jednym z atrybutów suwerennego państwa, jak i elementem jego zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Francja zakładały, iż sprawny aparat wywiadu i kontrwywiadu w Niemczech może mieć decydujące znaczenie dla przebiegu i wyniku konfrontacji pomiędzy oboma blokami politycznymi w Europie.

Obecnie strukturę służb specjalnych tworzą: Federalna Służba Wywiadu (BND), Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (BfV), Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji (LfV) oraz Służba Ochrony Sił Zbrojnych (MAD). Ich usytuowanie w systemach administracji federalnej i administracji krajów związkowych, a także formalna podległość oraz sposób i zakres kontroli zewnętrznej są wypadkową ich kompetencji i zdefiniowanego w zadaniach obszaru rozpoznania. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz praktyką, ze służb specjalnych wyłączone są te, które oprócz uprawnień do realizacji działań operacyjnych posiadają też kompetencje do prowadzenia czynności procesowych: Federalny Urząd Kryminalny (BKA), Krajowe Urzędy Kryminalne (LKA), Kryminalny Urząd Celny (ZKA), Policja Federalna (BPOL). Federalna Służba Wywiadu, Federalny Urząd Ochrony Konstytucji oraz Krajowe Urzędy Konstytucji są służbami cywilnymi, co oznacza, iż podlegają bezpośrednio organom administracji federalnej lub krajowej, a zatrudnieni w nich pracownicy posiadają status cywilnych urzędników administracji. Inaczej jest w przypadku Służby Ochrony Sił Zbrojnych, która jest strukturą o charakterze zmilitaryzowanym. Około dwie trzecie z 1180 osób tam zatrudnionych to żołnierze i oficerowie, pozostali zaś to urzędnicy cywilni.

System służb specjalnych w okresie istnienia tzw. republiki bońskiej, a także po zjednoczeniu Niemiec w październiku 1990 r., podlegał licznym zmianom, głównie w sferze wewnętrznej organizacji oraz podziału i zakresu kompetencji. Przełomowe znaczenie dla obecnego kształtu systemu miały decyzje władz niemieckich po historycznych wydarzeniach związanych z obaleniem muru berlińskiego. Ich konsekwencją była między innymi likwidacja aparatu bezpieczeństwa Niemieckiej Republiki Demokratycznej i decyzja, że funkcjonariusze byłego Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego (MfS, znanego także jako Stasi) nie będą mogli kontynuować pracy w służbach specjalnych Zjednoczonych Niemiec. Jednocześnie zdecydowano, iż model funkcjonowania służb specjalnych RFN zostanie przeniesiony na teren sześciu nowych landów. Przyjęte w okresie ostatnich sześćdziesięciu lat zmiany nie miały jednak wpływu

na zasady konstytuujące ich funkcjonowanie oraz miejsce i rolę w systemie demokratycznego państwa prawa. Wśród nich należy wymienić: brak uprawnień policyjnych, brak możliwości realizacji czynności procesowych, separacja struktur od systemu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, wielostopniowa (administracyjna, parlamentarna i pozaparlamentarna) kontrola nad służbami oraz dyrektywa oportunistyczna przy relacji czynności i procedur. Jedną z charakterystycznych cech niemieckiego systemu, która w istotny sposób odróżnia go od innych rozwiązań przyjętych i stosowanych aktualnie w państwach europejskich, jest częściowe odzwierciedlenie federalnej struktury państwa, co jest konsekwencją znacznego stopnia niezależności krajów związkowych w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego (dot. Krajowych Urzędów Ochrony Konstytucji). W praktyce oznacza to, że w każdym z 16 niemieckich landów funkcjonują, niezależne od Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji, finansowane z budżetów krajów związkowych, Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji (LfV). Stanowią one integralną część (wydziały) krajowych Ministerstw Spraw Wewnętrznych lub (w przypadku krajów związkowych mających status miasta, tj. Berlina, Hamburga i Bremy) funkcjonują w ramach struktur władz wykonawczych, kierowanych przez tzw. senatorów). Ich działania, kompetencje i strukturę regulują ustawy uchwalane przez parlamenty krajowe. Zasady współpracy między Federalnym Urzędem Ochrony Konstytucji a Krajowymi Urzędami Ochrony Konstytucji określa ustawa federalna, która stanowi między innymi o odrębności i niezależności obu instytucji.

W przeciwieństwie do systemu Urzędów Ochrony Konstytucji, Federalna Służba Wywiadu oraz Służba Ochrony Sił Zbrojnych posiadają w pełni scentralizowane struktury funkcjonujące wyłącznie na poziomie federalnym. Federalna Służba Wywiadu nie posiada żadnych struktur na szczeblu krajowym i dysponuje obecnie jedynie zamiejscową siedzibą w Berlinie, która jest integralną komórką organizacyjną centrali w Pullach. Służba Ochrony Sił Zbrojnych ma aktualnie 12 placówek zamiejscowych, w pełni zintegrowanych ze strukturą federalną. Ten sposób organizacji BND i MAD wynika pośrednio z zapisów konstytucji, zgodnie z którą kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz bezpieczeństwa Sił Zbrojnych leżą w wyłącznych kompetencjach władz federalnych.

Jedną z cech systemu służb specjalnych Republiki Federalnej Niemiec jest międzyinstytucjonalny charakter części rozwiązań organizacyjnych, które wprowadzono w celu poprawy ich operatywności i efektywności. Przykładem tego typu rozwiązania jest finansowany z budżetu federalnego Ośrodek Szkoleniowy w Swisttal-Heimerzheim, przeznaczony dla pracowników Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji i Krajowych Urzędów Ochrony Konstytucji, a od 2000 r. także dla oficerów, żołnierzy i pracowników cywilnej Służby Ochrony Sił Zbrojnych. Podobne rozwiązania stosuje się także, wykonując zadania merytoryczne. Służba Ochrony Sił Zbrojnych realizuje działania operacyjne wyłącznie w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego struktur podległych resortowi obrony. Zadania o charakterze wywiadowczym w obszarze wojskowym wykonuje jedna z komórek organizacyjnych Federalnej Służby Wywiadu, a jeden z zastępców Szefa BND formalnie odpowiada za ten właśnie aspekt działań służby. Innym przykładem tego typu rozwiązań jest rola, jaką odgrywa powstały w styczniu 1991 r. Federalny Urząd Bezpieczeństwa Teleinformatycznego (BSI). Funkcjonuje on w ramach struktur Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i odpowiada między innymi za bezpieczeństwo systemów łączności administracji rządowej, bezpieczeństwo w sieci Internet oraz za zagadnienia z obszaru kryptografii. Ponadto BSI ściśle współpracuje ze służbami specjalnymi. BND, BfV, LfV i MAD

administrują wspólną platformą bazodanową NADIS, w której są gromadzone i przetwarzane dane uzyskane przez służby podczas prowadzonych działań. Na początku 2011 r. baza NADIS zawierała 1 482 504 rekordy (w 2010 r. – 1 388 992), z czego ponad 70 proc. to dane związane z prowadzonymi przez Federalny Urząd Ochrony Konstytucji procedurami clearingowymi. BND i BfV współpracują także z organizacjami o charakterze pozarządowym. Przykładem jest powstała w 1993 r. Grupa Robocza ds. Bezpieczeństwa Gospodarki (ASW), służąca współpracy i wymianie informacji między agendami rządu federalnego oraz rządów krajowych a podmiotami zrzeszającymi przedsiębiorców, ośrodki naukowo-badawcze i izby handlowo-gospodarcze. Grupa zajmuje się przede wszystkim szeroko rozumianą prewencją w sferze kontrwywiadowczej ochrony gospodarki i osiągnięć naukowych.

Jednym z niepodważalnych standardów, na podstawie których funkcjonują niemieckie służby specjalne, jest zasada ich separacji od instytucji posiadających uprawnienia policyjne („trennungsgebot”). Zasada ta (określona w § 2 pkt. 2 ustawy o Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji i jego współpracy z Krajowymi Urzędami Ochrony Konstytucji<sup>1</sup>), obejmująca aspekt organizacyjny, funkcjonalny, kompetencyjny i personalny, została narzucona przez alianckie władze okupacyjne i była warunkiem sine qua non utworzenia służb specjalnych Republiki Federalnej Niemiec. Alianci określili ją w specjalnym rozporządzeniu wydanym 14 kwietnia 1949 r., dotyczącym także organizacji służb policyjnych. Jej przyjęcie było konsekwencją tragicznych doświadczeń z okresu nazistowskich Niemiec, kiedy to aparat służb bezpieczeństwa dysponował uprawnieniami śledczymi, co miało ułatwić ściganie przeciwników politycznych hitlerowskiego reżimu. Pewnym odstępstwem od dyrektywy separacji służb specjalnych od instytucji organów ścigania było utworzenie w 2004 r. Centrum Zwalczania Zagrożeń Terrorystycznych (GTAZ). Powstałe na mocy specjalnego ustawodawstwa antyterrorystycznego (przepisy weszły w życie 1 stycznia 2002 r. i miały obowiązywać przez pięć lat; 17 sierpnia 2011 r. niemiecki rząd podjął decyzję o ich przedłużeniu do końca 2015 r.) GTAZ jest platformą wymiany informacji i ośrodkiem analitycznym, w którym reprezentowanych jest 40 instytucji szczebla federalnego i krajowego. Uzupełnieniem GTAZ jest powstałe z inicjatywy Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Centrum Internetowe (GIZ). Jego zadaniem jest monitorowanie istotnych z punktu widzenia zagrożeń terrorystycznych przejawów aktywności w sieci. Oprócz służb specjalnych w GIZ reprezentowane są Federalny Urząd Kryminalny oraz Federalna Prokuratura Generalna. Opierając się na podobnym modelu, funkcjonuje utworzone w czerwcu 2011 r. Narodowe Centrum Zwalczania Przystępności w Cyberprzestrzeni (NCAZ), w którym oprócz służb policyjnych, celnych i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo teleinformatyczne oraz zwalczanie klęsk żywiołowych, reprezentowane są służby specjalne.

Konsekwencją separacji służb specjalnych od służb policyjnych jest stosowany w niemieckiej praktyce model rozwiązań funkcjonalno-organizacyjnych w systemie instytucji ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Obowiązuje on przy zwalczaniu przestępstw motywowanych politycznie, zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu państwa i porządkowi konstytucyjnemu, przestępstw godzących w suwerenność i międzynarodową pozycję kraju oraz zagrażających jego niepodległości i nienaruszalności terytorium. Model ten dotyczy więc spraw pozostających w operacyjnym zainteresowaniu służb specjalnych, w tym między innymi zwalczania

---

<sup>1</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o współpracy federacji i krajów federalnych w sprawach ochrony konstytucji i o Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji, [http://biurose.sejm.gov.pl/t/eksty\\_pdf\\_03/bp-25.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/t/eksty_pdf_03/bp-25.pdf).

międzynarodowego terroryzmu, szpiegostwa na rzecz obcych wywiadów oraz prawicowego i lewicowego ekstremizmu politycznego. Zgodnie z regulacjami ustawy o ustroju sądów powszechnych w przypadku, gdy wymienione rodzaje przestępstw mają zasięg federalny, kompetencje do ich ścigania posiada jedynie Federalna Prokuratura Generalna przy Federalnym Trybunale Sprawiedliwości w Karlsruhe. Jeżeli tego typu przestępstwa mają charakter lokalny (wynikające z nich zagrożenia występują na obszarze jednego kraju związkowego), to obowiązek ich ścigania spoczywa na wyspecjalizowanych wydziałach lokalnych organów prokuratury. Zważywszy na fakt, iż służby specjalne nie posiadają uprawnień do realizacji czynności procesowych, Federalna Prokuratura Generalna lub prokuratury krajów związkowych powierzają prowadzenie czynności w sprawach procesowych Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu lub Krajowym Urzędowi Kryminalnym. W ramach swoich struktur organizacyjnych dysponują one, na szczeblu departamentu lub wydziału, jednostkami specjalizującymi się wyłącznie w prowadzeniu śledztw w tego typu sprawach.

W odróżnieniu od służb posiadających uprawnienia do prowadzenia działań operacyjnych oraz czynności procesowych, niemieckie służby specjalne w realizowanych procedurach nie kierują się zasadą legalizmu (bezwartunkowa konieczność informowania organów prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa), stosując dyrektywę oportunistyczną (możliwość odstępstwa od zgłoszeń o podejrzeniu popełnienia przestępstwa) w sytuacji, kiedy na przykład zagrożony jest ważny interes operacyjny służby. Dyrektywa oportunistyczna nie stosuje się w przypadku podejrzenia ciężkich przestępstw, takich jak zabójstwa, porwania czy zamachy terrorystyczne.

## **Koordinacja działań służb**

Ośrodkiem koordynacji działań niemieckich służb specjalnych jest Urząd Kanclerski. W latach 1949–1964 funkcję tę pełniła Federalna Rada ds. Obrony, której kompetencje przejęła później Federalna Rada ds. Bezpieczeństwa. Obecny kształt systemu koordynacji służb funkcjonuje od 1991 r. Szef Urzędu Kanclerskiego jest równocześnie Pełnomocnikiem Rządu Federalnego ds. Służb Specjalnych. Przewodniczy także Komisji ds. Służb Specjalnych i Bezpieczeństwa funkcjonującej w ramach Urzędu Kanclerskiego. W skład Komisji wchodzi szefowie służb specjalnych, Prezydent Federalnego Urzędu Kryminalnego, przedstawiciele resortów Spraw Wewnętrznych, obrony, spraw zagranicznych oraz sprawiedliwości (w randze sekretarzy stanu). Przedmiotem obrad Komisji jest ocena bieżącej sytuacji pod kątem wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa kraju, w tym także rozpoznanie i neutralizacja potencjalnych zagrożeń.

Merytorycznym i organizacyjnym zapleczem Pełnomocnika Rządu Federalnego ds. Służb Specjalnych jest Departament VI Urzędu Kanclerskiego, którego dyrektor (w randze sekretarza stanu) jest nieformalnie określany koordynatorem służb specjalnych. Jego funkcja polega na bieżącej synchronizacji działań służb, określaniu zakresu i rodzaju współpracy z innymi agendami rządu federalnego i rządów krajów związkowych oraz przygotowywaniu posiedzeń Komisji ds. Służb Specjalnych Bundestagu. Ponadto ma prawo zapoznawać się z wszelkimi istotnymi aspektami działań służb (budżet, planowanie działań, obsada stanowisk), w tym z opiniami i ocenami na temat stanu ewentualnych zagrożeń oraz planowanymi działaniami mającymi na celu ich neutralizację. Ze względu na formalną podległość Federalnej Służby Wywiadu Urzędowi Kanclerskiemu koordynator odpowiada za całokształt działań służby.

## Kontrola nad służbami specjalnymi

Kontrola nad służbami specjalnymi RFN ma charakter wielostopniowy i prowadzona jest przez odpowiednie gremia władz ustawodawczych i wykonawczych. W przypadku Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji i Krajowych Urzędów Ochrony Konstytucji nadzór jest prowadzony zarówno na szczeblu federalnym, jak i na poziomie krajów związkowych. Czynności kontrolne wykonywane są także przez Pełnomocnika Rządu ds. Ochrony Danych Osobowych oraz Federalną Izbę Obrachunkową (kontrola finansowa). Inny rodzaj weryfikacji służby stosują media, których przedstawiciele mają prawo uzyskiwać bezpośrednio z biur prasowych służb informacje dotyczące przeprowadzanych przez nie czynności, struktury organizacyjnej, wysokości budżetu itp. (z wyjątkiem informacji o charakterze niejawnym) Odmienny typ kontroli prowadzony jest przez instytucje wymiaru sprawiedliwości, które mają obowiązek rozpatrywania skarg obywateli na działania służb.

Funkcje kontrolne, zarówno o charakterze merytorycznym, jak i administracyjnym wykonują też organy władz federalnych i krajowych, którym podlegają poszczególne służby. Są to odpowiednio: Urząd Kanclerski – w przypadku Federalnej Służby Wywiadu, Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – w przypadku Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji, krajowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – w przypadku Krajowych Urzędów Ochrony Konstytucji oraz Federalne Ministerstwo Obrony – w odniesieniu do Służby Ochrony Sił Zbrojnych.

Legislatura federalna (Bundestag) oraz parlamenty krajów związkowych (Landtagi) pełnią funkcje kontrolne nad służbami specjalnymi, zarówno w trybie zwyczajnym, tj. przewidzianym dla wszystkich innych organów władz wykonawczych, jak i w trybie specjalnym – przewidzianym wyłącznie dla tego obszaru zagadnień. Tryb zwyczajny przewiduje możliwość formułowania przez deputowanych pytań oraz zgłaszania interpelacji skierowanych do ministrów odpowiedzialnych za poszczególne służby. Ponadto deputowani mają prawo zapoznawać się ze sprawozdaniami wszystkich stałych komisji Bundestagu w ramach prac, podczas których dyskutowana jest problematyka związana z funkcjonowaniem służb specjalnych (są to między innymi Komisja Spraw Wewnętrznych, Komisja Budżetu i Komisja Obrony Narodowej). Tryb specjalny natomiast przewiduje pracę dwóch stałych komisji Bundestagu, w których kompetencjach pozostają wyłącznie kwestie dotyczące działalności cywilnych i wojskowych służb specjalnych. Pierwszą z nich jest Komisja ds. Kontroli Służb Specjalnych, o której funkcjonowaniu od 2009 r. mówi art. 45d Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec. Sposób wyboru jej członków, zakres i tryb prac oraz kompetencje określone są w nowej ustawie o Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli Służb Specjalnych z 29 lipca 2009 r. Komisja ta obraduje w jedenastoosobowym składzie, a jej członkowie powoływani są zwykłą większością głosów spośród wszystkich deputowanych Bundestagu na początku jego kadencji. Obecnie w skład komisji wchodzi: czterech przedstawicieli CDU/CSU, trzech przedstawicieli SPD, dwóch przedstawicieli FDP oraz po jednym przedstawicielu Lewicy i Zielonych. Komisja na pierwszym swoim posiedzeniu wybiera przewodniczącego. Stanowisko to na rok obejmują przedstawiciele partii tworzących większość rządową, na zmianę z przedstawicielami opozycji. Komisja zbiera się co najmniej raz na kwartał i ma obowiązek przedstawiania w okresie czteroletniej kadencji Bundestagu dwa sprawozdania ze swojej pracy. Ponadto ma prawo zapoznawać się z wszelkimi informacjami na temat działań służb specjalnych, w tym ze szczegółowymi badaniami dotyczącymi zakresu ich zadań i sposobu ich realizacji. W tym celu

Komisja może wnioskować o dostarczenie przez służby wszelkich niezbędnych materiałów, a także o osobiste stawiennictwo wskazanego przez te służby przedstawiciela. Reprezentanci administracji rządowej mają obowiązek bezzwłocznego udzielenia Komisji wszelkiej pomocy, w tym przedłożenia wnioskowanej dokumentacji. Prace Komisji mają charakter niejawnny; mogą w nich uczestniczyć także eksperci powoływani przez jej członków. Mają oni również prawo do udziału w pracach specjalnego gremium Bundestagu, ustalającego budżet służb specjalnych.

Drugim stałym gremium Bundestagu, zajmującym się jednym z aspektów funkcjonowania służb specjalnych, jest tzw. Komisja G10. Jej nazwa pochodzi od art. 10 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec, w którym przewidziano prawną możliwość ograniczenia tajemnicy telekomunikacji oraz korespondencji poprzez stosowanie podsłuchów i inwigilacji przesyłek listowych. Zasady stosowania tego typu środków techniki operacyjnej reguluje *Ustawa z dnia 26 czerwca 2001 r. o ograniczeniu prawa do tajemnicy korespondencji i telekomunikacji*. Możliwość korzystania z podsłuchów telefonicznych i kontroli korespondencji listowej przewidują przepisy, na których podstawie funkcjonują poszczególne służby specjalne (§§ 2a i 3 ustawy o Federalnej Służbie Wywiadu, §§ 4a i 5 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz §§ 8a i 9 ustawy o Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji).

Komisja G10 opiniuje wnioski służb specjalnych o zastosowanie posłuchu telefonicznego oraz kontroli korespondencji i *de iure* wydaje na nie zgodę. Do kompetencji Komisji należy także weryfikacja sposobu wykorzystywania przez służby danych zdobytych w trakcie eksploatacji środków techniki, a także analiza faktycznych wyników ich zastosowania. Komisja G10 podejmuje decyzje o ewentualnym poinformowaniu osoby o zastosowaniu wobec niej technicznych środków inwigilacji (warunkowy obowiązek wszczęcia takiej procedury przewidują przepisy ustawy o ograniczeniu prawa do tajemnicy korespondencji i telekomunikacji). Ponadto Komisja G10 rozstrzyga o zasadności skarg obywateli na pozaprawne działania służb związane ze stosowaniem specjalnych środków technicznych. Po wejściu w życie 1 stycznia 2002 r. specjalnych przepisów antyterrorystycznych, poszerzających uprawnienia służb specjalnych w zakresie dostępu do zasobów bazodanowych (dane instytucji finansowych i banków, operatorów telekomunikacyjnych czy przewoźników lotniczych), Komisja analizuje sposób i zakres wykorzystywania tych dodatkowych uprawnień przez służby. Jej członkowie mają prawo do wglądu do wszelkiego typu akt będących w dyspozycji służb oraz przeprowadzania wizyt kontrolnych na terenie ich obiektów. Komisja G10 składa się z dziewięciu członków, którzy nie muszą zasiadać w niemieckim parlamencie. Typowani są przez deputowanych Bundestagu na okres trwania kadencji. Z grona członków Komisji wybierany jest przewodniczący (warunkiem sprawowania tej funkcji jest posiadanie wykształcenia prawnicze i praktyka prawna), który kieruje jej pracami. Komisja, zbierająca się na posiedzeniach co najmniej raz w miesiącu, przedstawia Bundestagowi roczne sprawozdanie ze swoich prac.

## **Federalny Urząd Ochrony Konstytucji – Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)**

Funkcjonowanie służby specjalnej odpowiedzialnej za wewnętrzne bezpieczeństwo i integralność państwa (w ramach systemu instytucji federalnych) przewiduje art. 73 ust. 1 pkt 10 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec. Ten sam przepis stanowi o współpracy Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji z Krajowymi Urzędami

Ochrony Konstytucji, których kompetencje w zakresie bezpieczeństwa obejmują terytorium poszczególnych krajów związkowych.

Federalny Urząd Ochrony Konstytucji powstał 27 września 1950 r. za aprobatą zachodnich aliantów i do końca 1955 r. funkcjonował pod ich nadzorem. Z pierwszym okresem funkcjonowania służby wiąże się liczne kontrowersje dotyczące jej związków z funkcjonariuszami aparatu bezpieczeństwa III Rzeszy. W 2009 r. została powołana specjalna wewnętrzna komisja złożona z ekspertów i historyków, która ma na celu wyjaśnienie tych faktów. Licząca na początku lat 50. około 75 etatów służba miała za zadanie pozyskiwać i analizować informacje dotyczące ewentualnych akcji sabotażowych lub wywrotowych, skierowanych przeciwko RFN. Według danych za 2010 r. w BfV zatrudnionych jest 2641 osób (odpowiednio w 2009 r. – 2579), a budżet służby wynosi 174 306 125 euro (w 2009 r. – 158 101 808 euro).

Federalny Urząd Ochrony Konstytucji jest służbą rozpoznawczo-informacyjną. Około 80 proc. danych, którymi dysponuje, pochodzi ze źródeł otwartych, w tym z prasy codziennej i wydawnictw periodycznych, mediów elektronicznych, internetu, dostępnych platform bazodanowych, statutów, materiałów naukowych i edukacyjnych, opracowań eksperckich, publikacji organizacji pozarządowych, partii politycznych i związków wyznaniowych, opracowań analitycznych, wystaw, sympozjów i konferencji. Pozostałe 20 proc. informacji uzyskuje się, stosując środki techniki operacyjnej oraz od osobowych źródeł informacji czy ze współpracy z partnerskimi służbami specjalnymi.

Federalny Urząd Ochrony Konstytucji, którego siedziba znajduje się w Kolonii (jedynie Departament ds. Zwalczania Terroryzmu Islamskiego mieści w Berlinie), podlega Federalnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i jest finansowany ze środków budżetowych (Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji natomiast finansowane są przez administrację rządową poszczególnych landów). Prezydentem BfV od lipca 2000 r. jest Heinz Fromm, a jego zastępcą Alexander Eisvogel, mianowany na to stanowisko w maju 2010 r.

Zadania, zasady funkcjonowania oraz relacje i zakres współpracy BfV z Krajowymi Urzędami Ochrony Konstytucji określa ustawa o Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji. Uprawnienia BfV w zakresie stosowania środków techniki operacyjnej oraz dostępu do różnego typu zasobów bazodanowych poszerzyła *Ustawa z 1 stycznia 2002 r. o zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu*, której uchwalenie było konsekwencją zamachów Al-Kaidy z 11 września 2001 r. Ponadto Federalny Urząd Ochrony Konstytucji, na mocy *Ustawy z dnia 21 kwietnia 1994 r. o procedurach poświadczenia bezpieczeństwa*, realizuje i koordynuje działania w tym zakresie.

Zgodnie z § 3 ustawy o Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji BfV i LfV są uprawnione do pozyskiwania, gromadzenia i analizowania informacji, w tym danych osobowych mających istotne znaczenie z punktu widzenia:

- zwalczania zagrożeń dla porządku i integralności demokratycznego państwa prawa i jego instytucji,
- zwalczania zagrożeń dla bezpieczeństwa i integralności państwa wynikających z działalności obcych służb wywiadowczych,
- zapobiegania działalności osób lub grup osób, które stosując przemoc, usiłują zagrozić wewnętrznym lub zewnętrznym interesom państwa,
- zwalczania działań zagrażających gwarantowanym w ustawie zasadniczej wolnościom obywatelskim.

Zgodnie z § 8 tej ustawy Federalny Urząd Ochrony Konstytucji i Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji są uprawnione do pozyskiwania za pomocą środków

techniki operacyjnej i obserwacji, a także przy pomocy osobowych, niejawnych źródeł informacji oraz pracowników „pod przykryciem”, danych i informacji niezbędnych do realizacji zadań. Na wniosek osób, które pozostawały w operacyjnym zainteresowaniu służb, na mocy § 15 ustawy, BfV i LfV mają obowiązek przekazywania informacji o tych osobach, zebranych w trakcie prowadzonych działań. Szef służb lub wyznaczony przez niego pełnomocnik może odmówić przekazania danych w sytuacji, gdy może to spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa prowadzonych działań lub dla osobowych źródeł informacji. Służby mają także możliwość wykorzystywania dokumentów legalizacyjnych oraz zapisywania i utrwalania danych uzyskanych za pomocą techniki operacyjnej. Na mocy § 8a ustawy BfV i LfV mogą zwracać się do podmiotów gospodarczych zajmujących się transportem lotniczym, firm świadczących usługi telekomunikacyjne i pocztowe oraz instytucji finansowych i bankowych o dane niezbędne do realizacji ich zadań. Pozyskane w ten sposób informacje mogą być przetwarzane i analizowane bez zgody i wiedzy osób zainteresowanych. Zgodnie z § 2 ustawy, o której mowa BfV i LfV nie mają uprawnień do realizacji czynności procesowych.

Na podstawie § 5 ustawy BfV ma możliwość prowadzenia działań operacyjnych na obszarze jednego lub kilku krajów związkowych wyłącznie w sytuacji, kiedy rozpoznawane przestępstwa mają charakter federalny lub gdy istnieje uzasadnione podejrzenie, że mogą godzić w zewnętrzne interesy państwa. Organizacyjna i merytoryczna niezależność Krajowych Urzędów Ochrony Konstytucji ograniczona jest jedynie w przypadku współpracy międzynarodowej, która koordynowana jest przez BfV. Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji, podobnie jak Federalny Urząd Ochrony Konstytucji, mają obowiązek przygotowywania i publikowania rocznych sprawozdań ze swojej działalności. Zgodnie z § 18 ustawy orany ścigania oraz organy administracji państwowej szczebla federalnego i krajowego zobowiązane są do przekazywania BfV i LfV wszelkich posiadanych przez nie danych i informacji dotyczących wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Na mocy § 20 ustawy BfV i LfV przekazują organom ścigania uzyskane w trakcie działań operacyjnych informacje, z których może wynikać podejrzenie popełnienia przestępstwa w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Przedmiotami rozpoznania BfV oraz LfV są aktualnie:

- aktywność środowisk ekstremistycznych związanych z partiami pravicowymi i lewicowymi,
- aktywność tzw. Kościoła sejentologicznego,
- osoby i ugrupowania związane z międzynarodowym terroryzmem islamskim, w tym z finansowaniem i propagowaniem terroryzmu jako metody walki politycznej,
- działalność na terenie Republiki Federalnej Niemiec osób i ugrupowań związanych z międzynarodowym terroryzmem politycznym (poza terroryzmem islamskim),
- aktywność obcych służb specjalnych na terenie Niemiec, w tym kontrwywiadowcza ochrona gospodarki, osiągnięć naukowych i infrastruktury krytycznej,
- proliferacja broni masowego rażenia (BMR),
- ochrona tajemnicy państwowej oraz procedury poświadczenia bezpieczeństwa.

W ramach struktury organizacyjnej BfV funkcjonują obecnie:

- Departament Z – logistyka, finanse, kadry oraz zarządzanie zasobami,
- Departament IT – informatyka i technika specjalna,
- Departament 1 – zagadnienia prawne,
- Departament 2 – pravicowy i lewicowy ekstremizm polityczny,
- Departament 3 – wsparcie techniczne,



- Departament 4 – kontrwywiad, ochrona informacji niejawnych, proliferacja BMR, procedury clearingowe,
- Departament 5 – międzynarodowy terroryzm polityczny (z wyłączeniem terroryzmu islamskiego),
- Departament 6 – międzynarodowy terroryzm islamski.

Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji mają podobny model organizacji wewnętrznej. Wyjątkiem w tym zakresie jest Bawarski Krajowy Urząd Ochrony Konstytucji – BLfV, do którego kompetencji należy także zwalczanie przestępczości zorganizowanej oraz korupcji.

Federalny Urząd Ochrony Konstytucji i Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji prowadzą od wielu lat działalność informacyjno-publicystyczną związaną z problematyką bezpieczeństwa, co jest jednym z istotnych elementów kampanii o charakterze prewencyjnym. Przejawem tej aktywności są między innymi periodyczne publikacje, wystawy oraz sympozja i konferencje.

### **Federalna Służba Wywiadu – Bundesnachrichtendienst (BND)**

Służba ta powstała formalnie 1 kwietnia 1956 r. Jest to jedyna służba specjalna w Republice Federalnej Niemiec odpowiedzialna za pozyskiwanie i analizę informacji istotnych z punktu widzenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz jego interesów międzynarodowych. Przed powołaniem BND funkcję cywilnego i wojskowego wywiadu RFN pełniła tzw. Organizacja Gehlena, utworzona przez amerykańskie władze okupacyjne. Reinhard Gehlen, były wysokiej rangi oficer Sztabu Generalnego Wehrmachtu, stworzył służbę rozpoznania i wywiadu opartą na modelu funkcjonującym w okresie hitlerowskich Niemiec i bazującą w znacznym stopniu na byłych członkach SS oraz funkcjonariuszach SD i Gestapo, a także oficerach Abwehry. Szacuje się, że około 30 proc. pracowników i współpracowników Organizacji Gehlena, który w latach 1956–1968 był Prezydentem BND, wywodziło się z NSDAP. W lutym 2011 r. kierownictwo służby powołało do życia specjalną grupę ekspertów i historyków, której celem jest zbadanie związków służby z funkcjonariuszami aparatu bezpieczeństwa III Rzeszy.

Przepisem regulującym funkcjonowanie BND oraz określającym jej kompetencje i zadania jest ustawa z 20 grudnia 1990 r. Zgodnie z § 1 tej ustawy BND uprawniona jest do prowadzenia działań wyłącznie poza granicami kraju (jedynym wyjątkiem są procedury związane z wewnętrznym bezpieczeństwem służby). Federalna Służba Wywiadu nie ma uprawnień do realizowania czynności procesowych oraz prawnych możliwości współpracy ze służbami policyjnymi w trakcie wykonywanych zadań. Federalna Służba Wywiadu podlega bezpośrednio Urzędowi Kanclerskiemu, który odpowiada jednocześnie za koordynację działań pozostałych służb specjalnych. Służba składa Urzędowi Kanclerskiemu roczne sprawozdanie ze swojej działalności. Na mocy § 2a ustawy jest ona uprawniona do stosowania środków techniki operacyjnej oraz korzystania z osobowych, niejawnych źródeł informacji, jeśli jest to niezbędne do realizacji jej zadań. Podobnie jak w przypadku Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji, ustawa nakłada w § 7 warunkowy obowiązek informowania (na wniosek zainteresowanego) o działaniach podejmowanych przez służbę w stosunku do określonej osoby.

Federalna Służba Wywiadu, pomimo iż jest służbą o stricte cywilnym profilu, realizuje także zadania związane z wywiadem wojskowym. Odpowiedzialnym za koordynację działań w tym zakresie jest jeden z zastępców Prezydenta BND.

Centrala Federalnej Służby Wywiadu znajduje się w Pullach. W kwietniu 2003 r. podjęto decyzję o budowie nowej siedziby w Berlinie, która kosztowała około 1,5 mld euro. Od tego czasu przeniesiono tam kilka jednostek organizacyjnych. Obecnie w BND zatrudnionych jest około 6000 osób. Budżet służby wynosi blisko 478 mln euro (dane z 2010 r.) i jest w 100 proc. finansowany ze środków federalnych. Zatwierdza go i kontroluje 10-osobowe gremium składające się z grupy deputowanych Komisji ds. Budżetu Bundestagu. Gremium jest powoływane na mocy § 10a *Ustawy z 14 marca 2001 r. o budżecie państwa*. Jego obrady mają charakter niejawni. Głos doradczy w sprawie budżetu BND posiada Komisja ds. Służb Specjalnych Bundestagu.

Prezydentem Federalnej Służby Wywiadu jest, mianowany na to stanowisko w 2011 r., Gerhard Schindler. Funkcje zastępców pełnią: dr Géza Andreas von Geyr, gen. Norbert Stier, odpowiedzialny za problematykę wywiadu wojskowego, oraz Werner Ober, w którego zakresie obowiązków znajdują się zagadnienia związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi i zapleczem techniczno-materiałowym oraz modernizacją służby.

W ramach struktury organizacyjnej w BND funkcjonują:

- Departament GL – centrum analityczno-koordynacyjne, punkt koordynacji w przypadku sytuacji kryzysowych, funkcje łącznikowe z Siłami Zbrojnymi,
- Departament UF – wsparcie techniczno-informacyjne (np. mapy topograficzne, analiza zdjęć satelitarnych),
- Departament EA – koordynacja współpracy i kontaktów międzynarodowych,
- Departament TA – rozpoznanie za pomocą środków technicznych (SIGINT),
- Departament LA i LB – opracowywanie materiałów analitycznych dla administracji federalnej,
- Departament TE – rozpoznawanie terroryzmu międzynarodowego i przestępczości zorganizowanej,
- Departament TW – proliferacja BMR, międzynarodowy obrót bronią i uzbrojeniem,
- Departament SI – bezpieczeństwo wewnętrzne,
- Departament TU – wsparcie techniczne, bezpieczeństwo teleinformatyczne i telekomunikacyjne,
- Departament TK – rozwój techniczny i technologiczny,
- Departament ZY – administracja, finanse, zarządzanie zasobami ludzkimi logistyką oraz ośrodek szkolenia kadr.

## **Służba Ochrony Sił Zbrojnych**

### **– Amt für den Militärischen Abschirmdienst (MAD)**

Za datę powstania wojskowych służb specjalnych Republiki Federalnej Niemiec przyjmuje się 30 stycznia 1956 r., kiedy to w ramach Federalnego Ministerstwa Obrony utworzono Wydział Wewnętrznego Bezpieczeństwa Sił Zbrojnych. W październiku 1957 r. struktura ta, przy zachowaniu dotychczasowych kompetencji, przemianowana została na Urząd ds. Bezpieczeństwa Sił Zbrojnych. Od 1961 r. siedziba MAD znajduje się w Kolonii. W 1984 r., w wyniku częściowej restrukturyzacji resortu obrony, służba została podporządkowana jednemu z sekretarzy stanu ministerstwa, który formalnie odpowiadał za jej działania. W tym czasie utworzono także w ramach Sił Zbrojnych trzy stanowiska pełnomocników ds. bezpieczeństwa wewnętrznego. Ich zadaniem było wdrażanie rekomendowanych przez służbę rozwiązań w zakresie wewnętrznych procedur bezpieczeństwa. Od 1984 r. służba nosi tę samą nazwę, co obecnie.

W dniu 20 grudnia 1990 r. uchwalono ustawę o Służbie Ochrony Sił Zbrojnych, która określa kompetencje służby oraz środki i metody jej pracy. Przepisy te sytuują MAD jako służbę specjalną o niemalże takich samych uprawnieniach, jakie posiadają służby cywilne (był to jeden z celów standaryzacji przepisów dotyczących funkcjonowania służb specjalnych w RFN). Zgodnie z nowelizacją ustawy, która weszła w życie 12 marca 2004 r., kompetencje MAD poszerzono o działania zabezpieczające niemieckie kontyngenty wojskowe za granicą i misje humanitarne z udziałem Sił Zbrojnych. Ostatnim etapem restrukturyzacji MAD była redukcja placówek zamiejscowych (z 28 do 12) oraz uproszczenie systemu dowodzenia i organizacji jednostek.

Zgodnie z § 1 cytowanej ustawy Służba Ochrony Sił Zbrojnych zajmuje się rozpoznawaniem i zwalczaniem zagrożeń dla wewnętrznego bezpieczeństwa struktur podległych resortowi obrony, wynikających z działalności obcych służb specjalnych, ugrupowań terrorystycznych oraz osób lub grup osób stosujących przemoc dla osiągnięcia celów politycznych. Służba Ochrony Sił Zbrojnych realizuje procedury clearingowe w stosunku do żołnierzy, oficerów i pracowników cywilnych zatrudnionych w resorcie obrony. Ponadto odpowiada za bezpieczeństwo infrastruktury Sił Zbrojnych, w tym telekomunikacji, łączności, transportu specjalnego oraz kryptografii. Podobnie jak BfV i BND, Służba Ochrony Sił Zbrojnych nie ma uprawnień do prowadzenia czynności procesowych. Może ona, w zakresie realizacji zadań, stosować środki techniki operacyjnej oraz korzystać z osobowych, niejawnych źródeł informacji.

Od lutego 2010 r. szefem służby jest Karl-Heinz Brüsselbach, a jej siedziba znajduje się w Kolonii. Służba Ochrony Sił Zbrojnych posiada 12 placówek zamiejscowych; ich dyslokacja odpowiada rozmieszczeniu najistotniejszych z punktu widzenia efektywności działań obronnych jednostek wojskowych wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych.

Strukturę MAD tworzy aktualnie pięć departamentów:

- Departament I – zabezpieczenie techniczne, kwestie prawne, współpraca międzynarodowa,
- Departament II – rozpoznawanie i zwalczanie ekstremizmu politycznego i terroryzmu,
- Departament III – kontrwywiad oraz kontrwywiadowcze zabezpieczenie kontyngentów zagranicznych i misji humanitarnych z udziałem Sił Zbrojnych,
- Departament IV – ochrona informacji niejawnych i realizacja procedur poświadczenia bezpieczeństwa,
- Departament V – zabezpieczenie logistyczne.

W Służbie Kontrwywiadu Wojskowego zatrudnionych jest obecnie 1180 osób (dane za 2010 r.), z czego około dwie trzecie to personel wojskowy. Budżet służby, finansowany w całości ze środków federalnych, wyniósł w 2010 r. prawie 73 mln euro (w 2009 r. było to około 70,5 mln euro).

## **Podsumowanie**

Służby specjalne Republiki Federalnej Niemiec, pomimo formalnej i organizacyjnej separacji od służb policyjnych, stanowią integralną część systemu instytucji odpowiedzialnych za wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Ich usytuowanie w systemie oraz przyjęty model współpracy z innymi instytucjami administracji powoduje, iż odgrywają one istotną rolę we wczesnym rozpoznawaniu potencjalnych i realnych zagrożeń dla integralności państwa oraz jego zdolności obronnych. Ważnym aspektem działalności tych służb jest opracowywanie informacji analitycznych i eks-

pertyz przeznaczonych dla instytucji państwa, podejmujących decyzje istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa.

Konsekwencją obserwowanej w ostatniej dekadzie eskalacji zagrożeń terrorystycznych oraz innych zjawisk mających charakter konfliktów asymetrycznych jest systematyczne poszerzanie kompetencji w zakresie dostępu do danych i informacji oraz ich analizy. Jednym z przykładów tej tendencji jest uchwalony w 2001 r. pakiet ustaw antyterrorystycznych. Pomimo przejściowego okresu obowiązywania, ustawy wzbudzają liczne kontrowersje i obawy o gwarancje dla podstawowych praw wolnościowych, stanowiących fundament demokratycznego państwa prawa. Niektóre z przyjętych przez państwo regulacji, w założeniu mających wzmocnić efektywność działania służb, zostały zakwestionowane przez organy władzy sądowniczej. Tak się stało między innymi z przepisami zwiększającymi służbom specjalnym i organom ścigania dostęp do danych telekomunikacyjnych (w marcu 2010 r. Trybunał Konstytucyjny uznał te przepisy za niezgodne z ustawą zasadniczą RFN). Decyzja ta wywołała krytyczne opinie przedstawicieli służb, którzy podkreślają, iż wielostopniowa kontrola nad służbami realizowana przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej w pełni gwarantuje legalny charakter ich działań.

Poprawa efektywności i operatywności działania służb, szczególnie w zakresie zwalczania terroryzmu oraz cyberprzestępczości, była celem wdrożonych w ostatnim czasie zmian systemowych, polegających na wymianie informacji ze służbami realizującymi czynności policyjne (GTAZ, GIZ, NCAZ). Toczy się także debata na temat modernizacji systemu, zakładającej między innymi likwidację Służby Ochrony Sił Zbrojnych, co ma być konsekwencją procesu uzawodowienia Bundeswehry i znacznej redukcji Sił Zbrojnych. Należy przypuszczać, że projektowana stopniowa fuzja ze służbami policyjnymi spowoduje konieczność ponownego zdefiniowania niektórych kompetencji i zadań służb specjalnych.

## Streszczenie

W artykule opisano zadania, kompetencje, usytuowanie w systemie administracji, podległość i zakres kontroli zewnętrznej służb specjalnych w Republice Federalnej Niemiec. Struktura niemieckich służb specjalnych uformowała się w pierwszej połowie lat 50. Obecnie w ich skład wchodzi: Federalna Służba Wywiadu (BND), Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (BfV), Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji (LfV) oraz Służba Ochrony Sił Zbrojnych (MAD).

Jedną z fundamentalnych zasad funkcjonowania niemieckich służb jest ich separacja od organów ścigania. W przypadku konieczności podjęcia czynności procesowych w sprawach pozostających w ich kompetencji, prowadzą je specjalne jednostki, funkcjonujące w ramach Federalnego Urzędu Kryminalnego (BKA) oraz Krajowych Urzędów Kryminalnych (LKA), a nadzór nad nimi sprawuje Federalna Prokuratura Generalna.

Około 80 proc. informacji będących przedmiotem analizy ze strony służb specjalnych pochodzi ze źródeł otwartych. Kompetencje służb w zakresie dostępu do różnego typu baz danych zostały poszerzone w 2001 r., kiedy weszły w życie specjalne ustawy antyterrorystyczne, których przepisy będą obowiązywać do 2015 r.

Wśród priorytetów działań cywilnych i wojskowych służb specjalnych należy wymienić zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, rozpoznawanie aktywności obcych służb specjalnych, zwalczanie ekstremizmów politycznych, przeciwdziałanie

proliferaacji broni masowego rażenia oraz kontrwywiadowcza ochrona gospodarki i ochrona systemu obiegu informacji niejawnych.

## **Abstract**

The article presents tasks, competences, position in the public administration system, subordination and scope of the external supervision of special services of the Federal Republic of Germany. The structure of the German special services was formed in the first half of the 50s. At present, the services are composed of the Federal Intelligence Service (BND), the Federal Office for the Protection of the Constitution (BfV), State Offices for the Protection of the Constitution (LfV), Military Security Service (MAD).

One of the fundamental principles of functioning of the services is their separation from the law enforcement agencies. If the need arises, special units within the Federal Criminal Police Office (BKA), State Criminal Police Offices (LKA) under supervision of the Federal General Prosecutor's Office conduct procedural acts in matters within the competence of the services.

Approximately 80% of information analyzed by the special services comes from open sources. The services' powers relative to the access to various databases were enlarged in 2001 when special antiterrorist Acts in force until 2015 came into force.

Among the priorities of civil and military operations of special services, are, inter alia, the following issues: counteracting international terrorism, investigating activities of foreign special services, combating political extremisms, counteracting proliferation of weapons of mass destruction as well as counter-intelligence protection of economy and system of flow of classified information.