

NSA: wpływ afery podsłuchowej na stosunki RFN z USA

Marta Zawilska-Florczuk, Kamil Frymark

Przekazanie przez Edwarda Snowdena informacji dotyczących działalności amerykańskiej Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (NSA) w Niemczech – podsłuchiwanie kanclerz Angeli Merkel oraz masowego przechwytywania danych – stały się przyczyną najsilniejszego od czasu wojny w Iraku kryzysu zaufania w stosunkach niemiecko-amerykańskich. Ze względu na przewagę technologiczną służb amerykańskich Niemcy chcą kontynuacji bliskiej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, ale zabiegają o zmianę sięgających czasów zimnej wojny podstaw prawnych regulujących tę współpracę.

Berlin chciałby uzyskać część zapisów podobnych do tzw. Five Eyes Agreement – porozumień pomiędzy USA, Wielką Brytanią, Kanadą, Nową Zelandią i Australią, zawartych w drugiej połowie lat czterdziestych i zakładających przekazywanie sobie danych wywiadowczych oraz zakaz wzajemnego podsłuchiwania. Mogłoby to oznaczać pożegnanie z ostatnim (nie licząc obecności wojskowej) reliktem zależności Niemiec od Stanów Zjednoczonych, zrodzonej po drugiej wojnie światowej i rozwijanej w cieniu zimnej wojny. Tym samym rozpoczęty po zjednoczeniu Niemiec proces emancypacji RFN w stosunkach transatlantyckich dobiegłby końca. Tak daleko idącym zmianom sprzeciwiają się jednak Stany Zjednoczone, którym zależy na kontynuacji dotychczasowej współpracy bez jej ograniczania. Brak podpisania satysfakcjonujących dla Berlina umów będzie oznaczał przedłużanie się kryzysu zaufania we wzajemnych stosunkach RFN–USA.

Inwigilacja Niemiec przez amerykańskie służby specjalne

Zgodnie z informacjami ujawnionymi w czerwcu 2013 roku przez Edwarda Snowdena, byłego pracownika NSA, Stany Zjednoczone stosowały program PRISM do prowadzenia na szeroką skalę inwigilacji poza granicami kraju, w tym na terytorium Unii Europejskiej. Jak wynikało z danych tygodnika *Der Spiegel* Niemcy zaliczały się do najbardziej podsłuchiowanych krajów – NSA przechwytywała na przełomie 2012/2013 roku ok. 500 mln połączeń telefonicznych, e-maili i SMS-ów¹.

Z kolei w lipcu prasa niemiecka podała, że USA stosowała PRISM również w ramach misji ISAF w Afganistanie, co działo się za wiedzą i zgodą niemieckiego wywiadu i Bundeswehry. Ponadto pojawiły się informacje, że Federalna Służba Wywiadowcza (BND) i Urząd Ochrony Konstytucji (BfV) posługują się amerykańskim programem szpiegowskim XKeyscore, co umożliwia NSA całkowity dostęp do gromadzonych przy jego użyciu danych. 24 października ujawniono, że oprócz inwigilacji mieszkańców RFN od 2002 roku podsłuchiwany był także telefon kanclerza RFN – Gerharda Schrödera, a następnie Angeli Merkel. Według zapewnień administracji USA działo się to bez wiedzy prezydenta Baracka Obamy.

¹ Por.: *Der Spiegel*, Geheimdokumente: NSA überwacht 500 Millionen Verbindungen in Deutschland, 30.06.2013; <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/nsa-ueberwacht-500-millionen-verbindungen-in-deutschland-a-908517.html>

Skandal związany z działalnością NSA na terytorium Niemiec przebiegał dwufazowo. Na pierwszym etapie, od czerwca do września 2013 roku, pojawiły się doniesienia o masowych podsłuchach połączeń telekomunikacyjnych w Niemczech. Największe kontrowersje i zdecydowane reakcje polityków wywołały jednak ujawnione w październiku informacje o podsłuchiwanym telefonem kanclerz Merkel oraz zakresie współpracy niemieckich i amerykańskich służb specjalnych.

Reakcje polityków

Ujawnienie inwigilacji obywateli Niemiec przez służby USA miało miejsce w środku kampanii wyborczej do Bundestagu. Partie opozycyjne (SPD, Partia Zielonych i Partia Lewicy) próbowały wykorzystać skandal do zdyskredytowania rządzących chadeków i liberałów. Liberalna FDP starała się zaakcentować konieczność ochrony danych osobowych i praw obywatelskich, co stanowi tradycyjnie ważny punkt jej programu. Na obu etapach skandalu najłagodniej wypadła reakcja chadeków. Jednak i oni zaostrzyli swoje stanowisko wraz z pojawianiem się kolejnych informacji na temat metod stosowanych przez amerykańską agencję.

Rząd federalny utrzymuje od początku afery związanej z działaniami NSA w Niemczech, że nie wiedział o inwigilacji obywateli prowadzonej przez Amerykanów ani tym bardziej o podsłuchu połączeń telefonicznych kanclerz RFN. Podczas gdy przedstawiciele FDP, zwłaszcza minister sprawiedliwości Sabine Leutheusser-Schnarrenberger zdecydowanie domagali się wyjaśnień od USA i wyciągnięcia konsekwencji, chadecy próbowali załagodzić sytuację. Kanclerz Angela Merkel i minister spraw wewnętrznych Hans-Peter Friedrich nawoływali administrację USA do poszanowania obowiązujących w Niemczech przepisów prawa. Przedstawiciele resortu spraw wewnętrznych i niemieckich służb specjalnych odbyli również dwie podróże do USA, podczas których spotkali się ze swoimi amerykańskimi odpowiednikami i negocjowali

zawarcie umowy o zaprzestaniu prowadzenia przeciwko sobie działań wywiadowczych. Z drugiej strony na gruncie niemieckim Friedrich podkreślał zalety współpracy służb specjalnych obu krajów.

Reakcja opozycji była znacznie ostrzejsza. Wskutek jej działania powołano w Bundestagu komisję śledczą, przed którą przesłuchano m.in. koordynującego pracę służb szefa Urzędu Kanclerskiego, Ronalda Pofallę. SPD, Zieloni i Partia Lewicy wytykały ponadto nieudolność przedstawicielom rządu federalnego. Socjaldemokraci domagali się w trakcie kampanii wyborczej do Bundestagu wstrzymania prac nad umową o wolnym handlu między USA i UE. Partie opozycyjne zarzucały rządowi opieszałość w wyjaśnianiu skandalu NSA i niewspółmierność reakcji wobec ujawnionej skali inwigilacji. Pasywność rządu ostro skrytykował także Peter Schaar, pełnomocnik rządu federalnego ds. ochrony danych.

Ujawnienie podsłuchów telefonu kanclerz Angeli Merkel wywołało stanowczą reakcję strony rządowej. Zintensyfikowano również negocjacje w sprawie podpisania umowy o zaprzestaniu prowadzenia przeciwko sobie działań wywiadowczych.

Po ujawnieniu podsłuchiwanego przez NSA telefonu kanclerz Merkel reakcje polityków były podobne. Ostrzej niż poprzednio zareagowała strona rządowa – minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle wezwał do siebie ambasadora USA, by złożył wyjaśnienia, a kanclerz Merkel określiła działania amerykańskiej służby jako niedopuszczalne. Zintensyfikowano również negocjacje w sprawie podpisania umowy o zaprzestaniu prowadzenia przeciwko sobie działań wywiadowczych. Jednak nadal w debacie dotyczącej działalności NSA dominowały partie opozycyjne. W toku negocjacji koalicyjnych SPD wycofała się z atakowania chadeków, ale wciąż postulowała wyciągnięcie konsekwencji wobec USA.

To głównie zasługą socjaldemokratów jest umieszczenie w umowie koalicyjnej CDU/CSU-SPD fragmentu dotyczącego działań NSA². Partia Lewicy i Zieloni postulują powołanie kolejnej komisji śledczej Bundestagu, która tym razem miałaby zająć się kwestią podsłuchiwanie telefonu kanclerskiego. Zgodnie z założeniami opozycyjnych polityków komisja miałaby przesłuchać m.in. Edwarda Snowdena. Najbardziej angażują się w tę sprawę Zieloni, dla których ochrona danych osobowych staje się coraz ważniejszym punktem programu. Poważany polityk tej partii, Hans-Christian Ströbele spotkał się nawet w Moskwie ze Snowdenem w celu omówienia możliwości zeznawania przed komisją.

Reakcje społeczeństwa

Wyczulone na kwestię ochrony danych osobowych społeczeństwo niemieckie zareagowało na doniesienia o inwigilacji przez NSA dwójako. Z jednej strony badania przeprowadzone na zlecenie stacji telewizji publicznej ARD w lipcu 2013 roku wskazują na znaczny spadek zaufania do USA – po raz pierwszy od czasu objęcia urzędu prezydenta Stanów Zjednoczonych przez Baracka Obamę z 65% do 49%³.

Spółeczeństwo niemieckie zareagowało na doniesienia o inwigilacji dwójako. Z jednej strony badania wskazują na znaczny spadek zaufania do USA. Z drugiej strony większość Niemców nie odczuwa zagrożenia działaniami NSA w Niemczech.

W listopadzie liczba osób uważających, że USA są godnym zaufania partnerem Niemiec wyniosła już tylko 35%. Większość Niemców deklarowała też niezadowolone ze stanowiska

² Potencjalni koalicjanci zobowiązują się w nim m.in. do wyjaśnienia okoliczności działania NSA w Niemczech i dążenia do zawarcia umowy chroniącej przed szpiegostwem.

³ <http://www.zeit.de/news/2013-07/05/d-umfrage-vertrauen-der-deutschen-zu-usa-leidet-unter-nsa-affaere-05001603>

rządu federalnego w związku ze skandalem NSA (ponad 70% badanych). Część środowisk intelektualistów czy polityków opierających swoje programy na idei ochrony danych osobowych (m.in. Partia Zielonych, Partia Piratów) ostro sprzeciwia się monitorowaniu aktywności w Internecie przez zagraniczne służby specjalne. Protest wyraziło m.in. siedmioro niemieckojęzycznych pisarzy, którzy jako grupa „Writers Against Mass Surveillance” zainicjowali petycję przeciwko masowej inwigilacji. Ich manifest 10 grudnia 2013 roku opublikowało 30 europejskich dzienników. Z drugiej strony większość Niemców nie odczuwa zagrożenia działaniami NSA w RFN (76%), a 44% uznaje, że inwigilacji prowadzonej przez amerykańską agencję nadano zbyt duże znaczenie⁴.

Prawne uwarunkowania działań NSA na terytorium RFN

Jak wynika z doniesień medialnych oraz informacji udzielanych przez przedstawicieli niemieckich ministerstw, obowiązujące w momencie wybuchu skandalu porozumienia dotyczące współpracy pomiędzy służbami Niemiec i USA pochodzą głównie z lat sześćdziesiątych. Są to: dodatkowa umowa do Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca stacjonowania sił zbrojnych zawarta w 1963 roku, ustawa o ograniczeniu tajemnicy poczty i telekomunikacji z 1968 roku (zakładająca przekazywanie przez BND zebranych danych stacjonującym na terenie RFN siłom zbrojnym państw sojusznicznych) oraz porozumienie administracyjne z tego samego roku. W myśl tych przepisów służby wywiadowcze USA są uprawnione, w ramach ochrony bezpieczeństwa swoich obywateli (pierwotnie wojsk stacjonujących w bazach na terenie RFN), do korzystania z danych zebranych przez BND podczas podsłuchów połączeń telekomunikacyjnych oraz do samodzielnego prowadzenia działań w celu zebrania danych. Dodatkowo

⁴ <http://www.stern.de/politik/ausland/umfrage-zu-us-spionage-deutsche-laesst-nsa-affaere-kalt-2068615.html>

w 2002 roku, m.in. w związku z toczoną przez USA wojną z terroryzmem podpisano porozumienie dotyczące utworzenia w Bad Aibling w Niemczech ośrodka służącego do przechwytywania danych – SIGINT, mającego za zadanie m.in. ochronę żołnierzy na misjach, w tym w Afganistanie.

2 sierpnia 2013 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych RFN poinformowało o wypowiedzeniu porozumienia administracyjnego dot. ustawy o ograniczeniu tajemnicy poczty i telekomunikacji z USA i Wielką Brytanią za obopólną zgodą, poprzez wymianę stosownych not dyplomatycznych. Nie oznacza to zakończenia współpracy służb niemieckich i amerykańskich, a jedynie rezygnację z przepisu będącego już reliktem. Pozostałe akty prawne regulujące współpracę służb RFN i USA nie zostały anulowane.

Konsekwencje afery NSA

W wyniku doniesień o możliwości podsłuchiwania przez amerykańską agencję NSA telefonu kanclerz Merkel oraz inwigilowania innych obywateli RFN rząd w Berlinie domaga się zmiany obecnych ram prawnych współpracy wywiadowczej obu państw, które dotychczas umożliwiały ścisłą współpracę RFN i USA, ale nie zawierały zakazu wzajemnego szpiegowania się.

Niemcy dążą obecnie do podpisania z USA dwóch nowych umów mających zastąpić dotychczasowe regulacje: międzyrządowej oraz pomiędzy służbami obu państw. Mają one określać zarówno współpracę służb, jak i ograniczać zakres działalności amerykańskich agencji wywiadowczych na terytorium RFN. W umowie międzyrządowej o charakterze politycznym Niemcy chcieliby zawrzeć zapisy o wykluczeniu wzajemnego podsłuchiwania się, rezygnację ze szpiegowania gospodarczego w obustronnych relacjach, zakaz prowadzenia szpiegowania przy użyciu technik operacyjnych na terytorium RFN oraz zakaz podsłuchiwania przywódców obu państw. Jak wynika z informacji tygodnika *Der Spiegel*, na podstawie drugiej umowy, dotyczącej współpracy pomiędzy służbami, Niemcy chcieliby uzyskać część zapisów podobnych

do tzw. Five Eyes Agreement: porozumień pomiędzy USA, Wielką Brytanią, Kanadą, Nową Zelandią i Australią zawartych w drugiej połowie lat czterdziestych i zakładających przekazywanie sobie danych wywiadowczych oraz zakaz wzajemnego podsłuchiwanie⁵. Za wynegocjowanie umowy rządowej po stronie niemieckiej odpowiedzialny jest doradca kanclerz Merkel ds. polityki zagranicznej Christoph Heusgen, co świadczy o priorytecie nadanym przez kanclerz Merkel tej umowie.

Niemcy dążą obecnie do podpisania z USA dwóch nowych umów mających zastąpić dotychczasowe regulacje: międzyrządowej oraz pomiędzy służbami obu państw. Mają one określać zarówno współpracę służb, jak i ograniczać zakres działalności amerykańskich agencji wywiadowczych na terytorium RFN.

W RFN pojawiają się również opinie, że największe państwa UE powinny najpierw pomiędzy sobą zawrzeć podobne porozumienie dotyczące wzajemnego zakazu podsłuchiwania się, co wzmocniłoby pozycję negocjacyjną tych państw z USA. Oficjalnie Niemcy od początku jednak podkreślały indywidualny charakter porozumień, co może również odnosić się do chęci zaznaczenia specyfiki zapisów niemiecko-amerykańskich w kontekście próby zmiany podstaw relacji obu państw. Strona amerykańska wyklucza jednak negocjacje podobnych zapisów z większą liczbą podmiotów. Już w trakcie obecnych negocjacji Waszyngton sprzeciwia się tworzeniu precedensu odnośnie do prawnego wykluczenia podsłuchów, obawiając się podobnych roszczeń ze strony innych państw⁶.

⁵ Por. R. Neukirch, R. Pfister, L. Poitras, M. Rosenbach, J. Schindler, F. Schmid, H. Stark, Ohnmächtige Wut, *Der Spiegel*, nr 45/2013, s. 31.

⁶ Por. D. E. Sanger, A. Smale, U.S.-Germany Intelligence Partnership Falts Over Spying, *NYT*, http://www.nytimes.com/2013/12/17/world/europe/us-germany-intelligence-partnership-falts-over-spying.html?hp&_r=0 (dostęp 16.12.2013).

Może to oznaczać, że niemieckie postulaty nie znajdują potwierdzenia w postaci umowy z USA, co wskazywałoby w praktyce na kontynuację dotychczasowych działań służb wywiadowczych USA wobec RFN.

Długofalową konsekwencją rewizji współpracy byłoby usunięcie jednego z ostatnich relikwów powojennych stosunków RFN–USA. Proces emancypacji polityki zagranicznej Berlina wkroczyłby w kolejny, być może ostatni już etap tworzący podstawę współpracy obu partnerów.

Z perspektywy Niemiec dalsza współpraca pomiędzy służbami RFN i USA jest konieczna w celu zagwarantowania bezpieczeństwa zarówno własnym obywatelom na terytorium RFN, jak i żołnierzom Bundeswehry biorącym udział w misjach zagranicznych (szczególnie w Afganistanie). Wynika to przede wszystkim z amerykańskiej przewagi w zakresie cyberbezpieczeństwa. W związku z tym niemieckie służby (przede wszystkim BND i BfV) korzystają w bardzo szerokim stopniu z informacji wywiadowczych USA⁷. Afera NSA nasiliła dodatkowo debatę nad koniecznością wzmocnienia kompetencji cybernetycznych niemieckiego wywiadu oraz zdolności obronnych kontrwywiadu przed cyberatakami. Była ona prowadzona również w kontekście dyskusji nad reformą BfV oraz Landowych Urzędów Ochrony Konstytucji (LfV) i współpracy pomiędzy służbami po wykryciu afery NSU (trzyosobowego Narodowosocjalistycznego Podziemia – NSU, które w latach 2000–2007 zamordowało dziewięciu imigrantów i niemiecką policjantkę; przybliżenie okoliczności morderstw oraz ich prawicowo-ekstremistycznego tła było możliwe dopiero po zgłoszeniu się na policję w listopadzie 2011 roku członkini grupy oraz samobójstwie dwójki pozostałych członków).

⁷ Wywiad z szefem BfV, Hansem-Georgem Maaßenem, *Starke Spionageabwehr wichtig*, <http://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/interviews/int-20131126-wdr2> (dostęp: 10.12.2013).

W RFN istnieje tradycyjny opór przed wzmocnieniem służb oraz koncentracją ich kompetencji (jedna z naczelnych zasad dotyczących pracy służb odnosi się do zakazu łączenia uprawnień wywiadowczych i dochodzeniowo-śledczych, tzw. Trennungsgebot). Afera NSA może posłużyć w tym kontekście jako argument do przekonania opinii publicznej o konieczności wzmocnienia BND oraz BfV, tak by stały się bardziej skuteczne i mniej zależne od informacji amerykańskich.

Wzmocnienie służb niemieckich będzie wymagało zwiększenia nakładów finansowych zarówno na badania naukowe i rozwój technologiczny, jak i rozbudowę zdolności samych służb, w tym personalnych. Działania takie zapowiada nowa umowa koalicyjna pomiędzy CDU/CSU i SPD; mówi się w niej o dodatkowych nakładach w celu wzmocnienia Federalnego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Techniki Informacyjnej (BSI) oraz Centrum Obrony Cybernetycznej (Cyber-Abwehrzentrum), a także pozostałych służb w zakresie zdolności cybernetycznych. Są to jednak działania długofalowe i w krótkiej perspektywie Niemcy będą zmuszeni do korzystania z informacji amerykańskich agencji wywiadowczych. Przedstawiciele niemieckich służb sami przyznają, że wykrycie części prób zamachów w RFN było możliwe wyłącznie dzięki wskazówkom innych służb (ze względu na liczne powiązania dotyczy to przede wszystkim służb amerykańskich), chodzi m.in. o Sauerland-Gruppe oraz członków Deutsche Taliban Mudschahidin⁸. Ponadto Niemcom zależy na informacjach wywiadowczych przechwytywanych przez Amerykanów z regionów Afganistanu, Pakistanu, Afryki Północnej oraz dotyczących zorganizowanej przestępczości i nielegalnych migracji, które mogą pomóc w ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego RFN.

⁸ Dzięki przekazanim przez służby wywiadowcze USA informacjom niemieckiemu wywiadowi i kontrwywiadowi, policja RFN ujęła podejrzanych o planowanie zamachów terrorystycznych. Członkowie obu grup, niezależnych od siebie, szkolili się na pograniczu afgańsko-pakistańskim i przygotowywali zamachy na terytorium RFN. Proces członków Sauerland-Gruppe zakończył się w 2010 roku. Natomiast członkowie Deutsche Taliban Mudschahidin zostali osądzeni przez sąd w Berlinie w 2013 roku. Por. R. Neukirch, *op. cit.*, s. 34.

Wnioski

Obecny kryzys zaufania w stosunkach niemiecko-amerykańskich jest najpoważniejszy od czasu niemieckiego sprzeciwu w RB ONZ wobec interwencji USA w Iraku w 2003 roku. Negocjowane nowe umowy dotyczące wzajemnej rezygnacji z podsłuchiwanie się mają złagodzić napięcie oraz uspokoić niemiecką opinię publiczną domagającą się reakcji ze strony kanclerz Merkel. Jednocześnie nie wpłyną one zasadniczo na dotychczasową współpracę służb wywiadowczych obu państw z powodu dużej skali tej współpracy oraz wspólnych obszarów pozyskiwania informacji, z których korzystają zarówno Amerykanie, jak i Niemcy. USA z obawy przed tworzeniem precedensu oraz niechęci do ograniczania własnych kompetencji nie poszerzą sojuszu wywiadowczego pomiędzy państwami anglosaskimi (tzw. Five Eyes) o Niemcy i prawdopodobnie nie zgodzą się na umowę dwustronną z RFN regulującą nowe zasady współpracy służb wywiadowczych, wykluczające wzajemne szpiegowanie się.

Długofalową konsekwencją rewizji dotychczasowych zasad współpracy byłoby usunięcie jednego z ostatnich relikwów powojennych stosunków niemiecko-amerykańskich. Tym samym proces emancypacji niemieckiej polityki zagranicznej po upadku muru berlińskiego wkroczył-

by w kolejny, być może ostatni już etap tworzący podstawę współpracy obu partnerów.

Niemcy wykorzystując doniesienia o działalności NSA dążyły do zbudowania nowych podstaw w relacjach transatlantyckich. Miały one odzwierciedlać obecną, silną pozycję polityczną i gospodarczą Niemiec, jako najważniejszego państwa w UE, coraz szerzej rozwijającego współpracę z państwami BRICS oraz nowymi potęgami regionalnymi (tzw. Gestaltungsmächte). Uzyskiwanie coraz silniejszej pozycji na arenie międzynarodowej jest jednym z celów Berlina, co widać w dążeniu do stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Sprzeciw USA wobec propozycji RFN dotyczących zapisów umów oznacza, że niemiecki wątek afery NSA nie zostanie zakończony i będzie wpływał zarówno na stosunki niemiecko-amerykańskie, jak i wewnętrzniemieckie (m.in. ponownie aktualne staną się postulaty opozycji dotyczące przyznania azylu Snowdenowi). Pomimo zapowiedzianej na początek roku wizyty amerykańskiego sekretarza stanu Johna Kerry'ego (pierwotnie w jej trakcie miało dojść do podpisania umów RFN–USA) oraz potwierdzonej wizyty kanclerz Merkel w USA w tym roku, nie należy spodziewać się przełomu w obustronnych relacjach. Pozostaną one nadal napięte i będą cechować się dużą dozą wzajemnej nieufności.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Olaf Osica,

Anna Kwiatkowska-Drożdż

REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska

SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl