

Magdalena Hułas

Warszawa

„Every Copy Is a Danger”. Uwagi na temat obiegu dokumentów w rządzie brytyjskim. 1940–1945

Dwa miesiące po objęciu stanowiska premiera Winston Churchill oświadczył, że podejmowane przez niego decyzje formułowane będą na piśmie i że tylko za tak sformułowane decyzje dotyczące spraw obrony narodowej brać będzie odpowiedzialność. Postanowienie to — przedstawione oczywiście w formie pisemnej¹ — wynikało być może z chęci zabezpieczenia się przed politycznymi konsekwencjami ewentualnych porażek i błędów. Nie jest wykluczone, że Churchill wyciągnął wniosek z kampanii Gallipoli z 1915 r., której klęska doprowadziła do jego dymisji ze stanowiska pierwszego lorda admiralicji. Ówczesną decyzję o rozpoczęciu kampanii Churchill podjął w przekonaniu, że ma poparcie admirała Johna Fishera, pierwszego lorda morskiego, on tymczasem zajmował stanowisko niejednoznaczne, wahał się, wycofywał się ze swoich słów, a kiedy milczał, milczenie to niekoniecznie wyrażało zgodę.

Można jednak też przyjąć, że u podstaw wspomnianego oświadczenia leżało przekonanie Churchilla o wadze słowa pisanego. Brytyjski premier należał chyba do najbardziej intensywnie czytających i piszących mężów stanu. Bynajmniej nie tylko w kwestiach dotyczących obrony narodowej wypowiadał się na piśmie, a zakres spraw, jakim poświęcał uwagę w czasie toczącej się wojny, budzić może pewne zaskoczenie. Ilustracją niech będzie notatka Churchilla skierowana 7 III 1944 r. do lorda Portala, którą warto zacytować w całości. Otóż brytyjski premier pisał: „Just below the Foreign Office on the grass opposite St. James’s Park lake, there is a very untidy sack with holes in it and sand leaking out, a sandbag structure, and some kind of obstacle which used to be used as a practice ground by the local Home Guard².

¹ W. S. Churchill do H. L. Ismaya i E. E. Bridgesa, 19 VII 1940 — The National Archives, Kew (dalej: TNA), Prime Minister’s Office. Confidential Papers (dalej: PREM) 4/68/9. Dla porównania zacytujmy opinię, jaką po powrocie z USA wygłosił na temat pracy administracji amerykańskiej J. M. Keynes: „Government departments — [...] — no coordination and no overriding authority — no records or written decisions are kept of anything — all oral and all that can be repudiated [...]” — *The War Diaries of Oliver Harvey*, ed. J. Harvey, London 1978, s. 32.

² Notabene nazwa Home Guard wymyślona została przez Churchilla, który — „with his feel for words” — zastąpił nią dotychczasową nazwę Local Defence Volunteers — N. Moss, *Nineteen Weeks. Britain*,

It does not seem to have been used for a very long time. Such a conspicuous place ought not to look untidy, unless there is some real need which can be satisfied in no other way"³. Jeszcze tego samego dnia lord Portal odpowiedział: „[...] I tried to clear this away in 1942 [sic]”. Wówczas się nie udało, ale sprawę obiecano załatwić do godziny ósmej rano następnego dnia⁴. Odpowiedź Portala Churchill parafował.

Czasami uwagę Churchilla przyciągały pojedyncze słowa, jak np. wówczas, gdy na kopii telegramu z Moskwy (w którym Archibald Clark Kerr, brytyjski ambasador w ZSRR, przedstawiał przebieg rozmowy z Władysławem Mołotowem nt. składu polskiego rządu tymczasowego) poprawił pisownię słowa „inadmissible” (było „inadmissable”) i sporządził następującą notatkę dla Foreign Office: „Attention should be drawn to the misspelling noted on page 2. I have noticed this several times before in Foreign Office telegrams”⁵. Pojedynczego słowa dotyczyła również dyrektywa Churchilla skierowana do wszystkich resortów, mówiąca o tym, by dla uniknięcia możliwości pomyłki między Irakiem i Iranem w odniesieniu do tego drugiego używać określenia „Persja”⁶. Była to trafna decyzja, zdarzały się bowiem pomyłki przy deszyfrowaniu depeesz, np. Bierut (Bolesław) często był odczytywany przez deszyfrantów jako „Beirut”⁷.

Nie tylko w przypadku Persji⁸ zwraca uwagę dbałość premiera o poprawność i jednoznaczność wypowiedzi. Takie nastawienie samego Churchilla, w połączeniu z wytworzoną przez lata solidnością i klarownością brytyjskiego systemu kancelaryjnego, dały efekty, którym warto jest się przyjrzeć bliżej. Znajomość stosowanych zasad dotyczących tworzenia i obiegu dokumentów pozwala lepiej zrozumieć wytwarzane źródła i daje wyobrażenie o trybie podejmowania decyzji. Celem niniejszego studium nie jest przedstawienie wszystkich rodzajów źródeł będących efektem pracy brytyjskich departamentów rządowych, ale jedynie przybliżenie niektórych ich typów i sposobu funkcjonowania w systemie podejmowania decyzji. Przedmiotem zainteresowania są dokumenty związane z kształtowaniem i realizowaniem brytyjskiej polityki zagranicznej, dlatego też rozważania skupiać się będą wokół osób i urzędów bezpośrednio zaangażowanych w tę politykę, tj. premiera (i jego biura — Prime Minister’s Office), gabinetu wojennego (War Cabinet) i jego sekretariatu oraz ministra spraw zagranicznych i jego resortu (Foreign Office).

Rozpocząć należałoby od brytyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych, tam bowiem powstawało i docierało najwięcej dokumentów dotyczących polityki zagranicznej, na podstawie których obradowano później na wyższych szczeblach. Jedną z najbardziej istotnych form dokumentów Foreign Office były depesze przychodzące (*inward telegrams*) oraz wychodzące (*outward telegrams*). Depesze przychodzące trafiały najpierw do tzw. *Enumerating*

America and the Fateful Summer of 1940, London 2004, s. 193.

³ W. S. Churchill do lorda Portala, 7 III 1944 — TNA, PREM 4/35/6.

⁴ Lord Portal do W. S. Churchilla, 7 III 1944 — *ibidem*. Czyż można przy tej okazji nie zacytować takiej informacji: „W r. 1563 lord major Londynu i Rada postawili się nawet tak ostro, że wydali rozkaz, aby «brudna góra gnoju leżąca na gościńcu w pobliżu Finsbury Court została usunięta i wywieziona» [...]”? — M. St. Clare Byrne, *Życie codzienne w Anglii elżbietańskiej*, Warszawa 1971, s. 86.

⁵ Adnotacja W. S. Churchilla, 4 IV 1945 i telegram A. Clarka Kerra, 3 IV 1945 — TNA, PREM 4/68/9.

⁶ W. S. Churchill, 22 VIII 1941 — TNA, PREM 4/68/8. Instrukcja ta dotyczyła oczywiście korespondencji wewnętrznej, a nie oficjalnych pism wychodzących na zewnątrz.

⁷ Zob. np. TNA, FO 371/47578, N 1688/6/55. Pojawiła się nawet forma Beirut (notatka Olivera Harveya z 20 I 1945, TNA, FO 371/47576, N 750/6/55).

⁸ Nieco mniej utylitarne, a bardziej sentymentalne podejście zaprezentował Churchill, protestując przeciw zmianie nazwy „Angora” na „Ankara” (TNA, PREM 4/68/8).

Room, gdzie nadawano im numer, a następnie przesyłano do sekcji dekryptażu, gdzie były deszyfrowane. Stamtąd przekazywano je do *Editorial Room* — tam osoba odpowiedzialna, *Editor*, sprawdzała, czy rozszyfrowany tekst jest poprawny, i decydowała, według jakiego rozdzielnika telegram miał być rozsyłany. (Był to jeden z najistotniejszych elementów drogi dokumentu i dlatego zasługuje na oddzielne omówienie, które znajduje się poniżej). Gdy zdecydowane już zostały dalsze losy depeszy, przekazywana ona była do hali maszyn (*Typing Room*), gdzie tworzone woskową matrycę i trzy przebitkowe kopie dokumentu. Po sprawdzeniu zgodności kopii z tekstem przekazanym przez deszyfranta telegram przesyłany był do powielarni (*Duplicating Room*), aby sporządzić odpowiednią (tj. zgodną z rozdzielnikiem, czyli *distribution list*) liczbę jego kopii. Kopie te, po korekcie dokonanej przez osobę nadzorującą pracę maszynistek, przekazywane były do *Distribution Room*, gdzie były segregowane i przekazywane odbiorcom o ściśle określonych, stałych porach dnia. Całością tego procesu zawiadywał wydział Foreign Office zwany *Communications Department*.

Obieg dokumentów wewnątrz samego Foreign Office dokonywał się zgodnie z zasadami obowiązującymi przed wojną. Każdy dokument otrzymywał alfanumeryczną sygnaturę pozwalającą go bezbłędnie zlokalizować, wskazującą m.in. na jego przynależność do danego wydziału i na kraj, którego dotyczył. Każdy dokument zaopatrywany był również w tzw. koszulkę (*précis jacket*), na której urzędnicy sporządzali uwagi dotyczące danej sprawy. System ten wprowadzony został w czasie reformy Foreign Office w 1906 r., a jego celem miało być zachęcenie niższych rangą urzędników (którzy wypowiadali się jako pierwsi) do przedstawiania swych poglądów w omawianych kwestiach i pobudzenie dyskusji wewnątrz resortu⁹. Okazało się zresztą, że zachęta była na tyle skuteczna, iż przyszło nieco temperować aktywność w tym względzie. Alexander Cadogan, stały podsekretarz stanu w FO, w okólniku poświęconym zwięzłości wytwarzanych dokumentów pisał: „Minute-writers are so conscientious that they are careful to omit no fact or consideration, with the result that they produce an indigestible mass” i dodawał: „a certain amount of judicious selection is required of them, which they can be trusted to do fairly and efficiently”¹⁰.

Nieco inne procedury były przyjęte dla dokumentów tajnych, których obieg ze względów oczywistych był bardzo ograniczony¹¹. I tutaj ponownie dotykamy kwestii rozdzielnika, według którego dokument był rozsyłany. Decydowały o tym przede wszystkim stopień jego

⁹ F. Roy Bridge, *British Foreign Office and National Questions in the Dual Monarchy 1900–1914*, w: *Great Britain and Central Europe. 1867–1914*, ed. R. Evans, D. Kováč, E. Ivaničková, Bratislava 2002, s. 46.

¹⁰ A. Cadogan, „Office Circular No. 119: Brevity”, 31 V 1942 — The University of Birmingham Library (dalej: UBL), Avon Papers (dalej: AP) 20/9/111.

¹¹ Dokumenty te — drukowane na zielonkawym papierze — nazywano *green papers*. W styczniu 1941 r. powstała komórka zajmująca się tą dokumentacją (*Green Registry*). To tam nadawana była dokumentom sygnatura i tam były one przechowywane (a nie — jak dotychczas — w poszczególnych departamentach) — zob.: J. D. Cantwell, *The Second World War. A Guide to Documents in the Public Record Office*, London 1993, s. 85. W październiku [?] 1941 r. opracowano w FO instrukcję, zgodnie z którą tajne dokumenty miały być albo niszczone (palone), albo zwracane do FO i tam przechowywane. Churchill nie był przekonany do tego planu, a jego podstawowe zastrzeżenie brzmiało: „The Foreign Office will never know whether the document has in fact been burnt or not”. Premier pytał również o kwestie szczegółowe (np. o to, jakie są proporcje między „burnings” a „returnings”, jaki jest wyznaczony czas na podjęcie decyzji co do losów dokumentu i jej realizacji) i prosił o ponowne rozpatrzenie problemu (W. S. Churchill do A. Edena, 6 X 1941 — UBL, AP 20/8/692). Nie udało się odnaleźć dalszej dokumentacji sprawy.

tajności i tematyka. Klasyfikacja dokumentów nie była zadaniem łatwym. Z jednej strony zdawano sobie sprawę z konieczności ograniczania liczby sporządzanych kopii i osób mających do nich dostęp, z drugiej zaś istniała tendencja do poszerzania zakresu odbiorców. W rezultacie stale wprowadzano zmiany do już istniejących rozdzielników, jak również tworzone nowe. W roku 1944 było ich około 30¹². Zgodnie z notatką sekretarza Gabinetu Wojennego, sir Edwarda E. Bridgesa, w grudniu 1940 r. istniały dwa podstawowe rozdzielniki dla telegramów Foreign Office: *Distribution A* i *Distribution B*. Do pierwszej kategorii zaliczano depesze dotyczące spraw politycznych i ogólnych, o mniejszej wadze i tajności, do drugiej — ważne depesze o charakterze tajnym. Członkowie Gabinetu Wojennego i tzw. *Service Ministers*, czyli ministrowie odpowiedzialni za siły zbrojne — lądowe, marynarkę i lotnictwo, otrzymywali wszystkie telegramy z obydwu rozdzielników. Bardziej szczegółowe informacje na temat obiegu dokumentów zawiera wykaz rozdzielników (wraz z listą osób i stanowisk nimi objętych) sporządzony w styczniu 1941 r. przez *Communications Department* FO¹³. Uwidoczniono w nim następujące rozdzielniki: *Departmental No 1* (telegramy o mniejszym znaczeniu, będące przedmiotem zainteresowania tylko jednego wydziału FO), *Departmental No 2* (telegramy o ograniczonym znaczeniu politycznym), *Departmental Secret* (telegramy o dużym znaczeniu politycznym i tajnym charakterze) oraz wspomniane już *Distribution A* i *Distribution B*. W maju 1941 r. utworzony został nowy rozdzielnik, *War Cabinet Distribution*, do którego włączono m.in. szczególnie tajne dokumenty z *Distribution B* oraz materiały natury wywiadowczej¹⁴.

Lista osób (i stanowisk) upoważnionych do otrzymywania telegramów zaklasyfikowanych do tej kategorii (ale i pozostałych również) stale rosła. Już w momencie tworzenia *War Cabinet Distribution* zdawano sobie sprawę z tego, że napływać będą prośby od ministrów i innych wysokich urzędników nieobjętych listą, o wciągnięcie ich na nią. Dlatego też pojawiła się sugestia, by to sam Churchill był osobą decydującą o ewentualnych rozszerzeniach listy¹⁵. I rzeczywiście, w większości przypadków decyzje w tych sprawach podejmowane były osobiście przez premiera. Prześledźmy kilka przykładów takich spraw, pozwoli to bowiem na uchwycenie bardziej generalnej tendencji.

Walter Monckton, dyrektor generalny w Ministerstwie Informacji, zwrócił się w sierpniu 1941 r. do Foreign Office z prośbą o wciągnięcie go na listę osób upoważnionych do otrzymywania telegramów objętych *War Cabinet Distribution*. Alexander Cadogan popierał ten wniosek. Sekretarz Edena zwrócił się do sekretarza Churchilla z prośbą o przedstawienie sprawy premierowi, wyjaśniając, że jedyną osobą w Ministerstwie Informacji upoważnioną do otrzymywania tych depesz jest sam minister. Odpowiedź Churchilla brzmiała: „Surely the Minister can let him [Monckton] see them without an additional circulation”¹⁶.

Kolejna prośba spłynęła do Foreign Office od Leopolda Amery’ego, ministra do spraw Indii. Uzasadniając swój wniosek, Amery pisał, że zdarzało się, iż zbyt późno był informowany w sprawach dotyczących Indii. W tym przypadku Churchill nie miał zastrzeżeń¹⁷. Warto zwrócić uwagę na tę pozytywną decyzję w sprawie poszerzenia rozdzielnika, nie tylko dla-

¹² Zob. notatka Communications Department FO, 1 XI 1944 — TNA, PREM 4/35/6.

¹³ „Distribution of Foreign Office Telegrams”, January 1941 — TNA, PREM 4/68/2.

¹⁴ Zob. notatka dla W. S. Churchilla, 19 V 1941 — ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ O. Harvey do J. M. Martina, 29 VIII 1941 i adnotacja W. S. Churchilla, 31 VIII 1941 — TNA, PREM 4/7/8.

¹⁷ A. Cadogan do W. S. Churchilla, 2 IX 1941 i adnotacja W. S. Churchilla, 3 IX 1941 — ibidem.

tego, że brytyjski premier niechętnie takie decyzje podejmował. Jest ona również interesująca w kontekście informacji odnotowanej przez jednego z sekretarzy Churchilla — Johna Colville’a. Pisał on, że premier był nieufny wobec Amery’ego, podejrzewał bowiem, iż ten może „spiskować” z wicekrólem Indii, lordem Linlithgow. W związku z tym wyznaczył swojego „obserwatora” (*watch-dog*) do spraw Indii, sir Jamesa Grigga, którego zadaniem było m.in. zapoznawanie się z telegramami z India Office i przedstawianie ich Churchillowi¹⁸.

Już dwa dni później Cadogan poparł kolejny podobny wniosek. Tym razem chodziło o dodanie do listy osób upoważnionych do otrzymywania telegramów *War Cabinet Distribution* Davida Bowes-Lyona, zastępcy dyrektora wydziału propagandy *Special Operations Executive* (SO1). Jego poprzednikiem na tym stanowisku był sir Rex Leeper i on telegramy te otrzymywał, ale nie ze względu na funkcję pełnioną w SOE, ale z uwagi na to, że był równocześnie szefem *Political Intelligence Department* w Foreign Office. Bowes-Lyon nie pełnił tej podwójnej funkcji. Churchill wniosek odrzucił. Stwierdził, że nie zgadza się na zwiększanie liczby kopii depesz i że Bowes-Lyon może korzystać z już istniejących egzemplarzy¹⁹. Zwraca uwagę fakt, że premiera bardziej niepokoiło zwiększanie liczby kopii dokumentów niż poszerzanie kręgu osób mających do nich dostęp. Jeszcze wyraźniej jest to widoczne w przypadku rozstrzygnięć podejmowanych w kolejnej sprawie.

Dotyczyła ona brygadiera R. A. D. Brooksa, członka nowo utworzonego Kierownictwa Wojny Politycznej (*Political Warfare Executive*). Do września 1941 r. dzielił on gabinet z Bruce’em Lockhartem i wówczas korzystał z kopii telegramów otrzymywanych przez niego. Później dostęp Brooksa do tych dokumentów był utrudniony. W tej sytuacji Foreign Office wystąpiło o wciągnięcie go na listę osób upoważnionych do otrzymywania własnego zestawu kopii telegramów. W odpowiedzi na tę prośbę Churchill napisał do sekretarza Gabinetu Wojennego: „Every copy is a danger”²⁰. Edward Bridges wyraził w notatce skierowanej do sekretarza premiera swoje wątpliwości. Uważał, że niebezpieczeństwo polegało raczej na zwiększaniu liczby osób mających dostęp do dokumentów. W przypadku Brooksa, któremu niewątpliwie były one potrzebne do wykonywania obowiązków, Bridges opowiadał się za uwzględnieniem wniosku o sporządzanie dodatkowych kopii telegramów. Odpowiedź Churchilla była krótka: „No”²¹.

Latem 1942 r. sprawa *War Cabinet Distribution* dojrzała do rewizji. Pierwszego sierpnia lord Selborne, minister wojny ekonomicznej, wystąpił z wnioskiem o uwzględnienie go w rozdzielniku. Tym razem przeciwko rozszerzaniu listy wystąpił Anthony Eden. To on skierował do Churchilla pismo²², w którym wyrażał obawy, że włączenie ministra wojny ekonomicznej do grona osób otrzymujących te telegramy spowoduje konieczność podobnego potraktowania innych ministrów, np. informacji, transportu wojennego czy handlu. Według ministra spraw zagranicznych lista była wystarczająco obszerna (obejmowała wówczas 32 osoby)²³ i domagała się raczej ograniczeń niż rozszerzeń. Premier zgodził się z Edenem, co doprowadziło do podjęcia w FO starań o uporządkowanie obiegu telegramów tego resortu.

¹⁸ J. Colville, *The Churchillians*, London 1981, s. 181.

¹⁹ J. Colville [?] do W. S. Churchilla, 4 IX 1941 i W. S. Churchill do A. Cadogana, 7 IX 1941 — TNA, PREM 4/7/8.

²⁰ P. N. Loxley (FO) do J. M. Martina, 17 IX 1941 i W. S. Churchill do E. E. Bridgesa, 18 IX 1941 — ibidem.

²¹ E. E. Bridges do J. M. Martina, 23 IX 1941 i adnotacja W. S. Churchilla, 25 IX 1941 — ibidem.

²² A. Eden do W. S. Churchilla, 1 VIII 1942 — UBL, AP 20/9/159.

²³ Zob. „War Cabinet Distribution”, [30 VII 1942] — TNA, PREM 4/68/2.

Informacje, w jakim kierunku powinny zmierzać ewentualne zmiany, zawarte są w okólniku podpisanym przez Cadogana. Sugerowano w nim, by nie zwiększać liczby stosowanych rozdzielników. Dlatego też, chociaż uznawano, że telegramy *War Cabinet Distribution* są zbyt szeroko kolportowane, to stwierdzano, iż nie należy tworzyć nowej kategorii dla tych depesz, których rozpowszechnianie chciano ograniczyć, ale raczej włączyć je do grupy *Departmental Secret*, a jej zakres poszerzyć o kilka nazwisk²⁴. Równocześnie zwracano się z apelem do członków Gabinetu Wojennego, by nie dyskutowali w obecności ministrów spoza Gabinetu zawartości telegramów otrzymanych w ramach tego ograniczonego rozdzielnika. Apel ten wynikał nie tylko z problemów z zachowaniem poufności w kwestiach dotyczących telegramów Foreign Office. Sprawa miała szerszy zakres, zachodziły bowiem przypadki ujawniania i innych poufnych informacji osobom nieupoważnionym. Najwyraźniej były one na tyle częste lub na tyle dotkliwe, że wzbudziły zaniepokojenie Winstona Churchilla, wrażliwego na wszelkie przejawy naruszania tajemnicy. W poufnym piśmie skierowanym do sir Stafforda Crippsa, lorda tajnej pieczęci, zwracał on uwagę na ten problem i udzielał instrukcji w sprawie zachowania dyskrecji nie tylko odnośnie do treści dokumentów, ale również sposobów procedowania rządu²⁵.

Zanim przedstawimy uwagi brytyjskiego premiera, w kilku słowach nakreślimy sposób funkcjonowania War Cabinet. Powołany on został 3 IX 1939 r. i od tego czasu przechodził wiele reorganizacji²⁶. W interesującym nas okresie, tj. gdy premierem był Winston Churchill, Gabinet Wojenny składał się początkowo z pięciu osób — Churchilla; Neville'a Chamberlaina, przewodniczącego Tajnej Rady Królewskiej; Clementa Attlee, lorda skarbnika pieczęci; Arthura Greenwooda, ministra bez teki, i wicehrabiego Halifaxa, ministra spraw zagranicznych — jednego spośród ówczesnych członków War Cabinet odpowiedzialnego za konkretny resort. Szybko skład ten zaczął się rozszerzać, przy czym o włączeniu danego ministra do Gabinetu decydowała raczej osoba ministra niż zajmowane przez niego stanowisko²⁷. W sumie przez cały ten okres w skład Gabinetu Wojennego wchodziło 15 osób. W posiedzeniach War Cabinet brali jednak udział nie tylko jego członkowie. Niektórzy ministrowie spoza gabinetu regularnie uczestniczyli w obradach, niektórzy byli dopraszani wówczas, gdy omawiano sprawy znajdujące się w ich gestii. Sposób funkcjonowania Gabinetu Wojennego określony był w dokumencie zwanym „Notes on War Cabinet Procedure”. Pierwsza jego wersja, którą udało się odnaleźć, pochodzi z marca 1942 r.²⁸ Przedstawione są tam zasady zgłaszania przez ministrów tematów pod obrady, regulacje dotyczące uczestniczenia i niemożności uczestniczenia w posiedzeniach, a także (a może przede wszystkim) procedury związane z opracowywaniem, powielaniem i rozpowszechnianiem protokołów posiedzeń. Regulacje

²⁴ „Office Circular No. 137”, 5 X 1942 — ibidem. Dodanymi do rozdzielnika *Departmental Secret* mieli być: lord tajnej pieczęci, przewodniczący Tajnej Rady Królewskiej, sekretarz stanu ds. dominiów, minister produkcji, minister pracy oraz lord Halifax i Richard G. Casey, wówczas gdy przebywali w Londynie.

²⁵ W. S. Churchill do S. Crippsa, 14 IV 1942 — Bodleian Library, Oxford (dalej: BL), Sir Stafford Cripps' Papers (depozyt Nuffield College), SC-36.

²⁶ Zob. m.in.: C. Hill, *Cabinet Decisions on Foreign Policy: The British Experience, October 1938 — June 1941*, New York 1991, s. 104 nn.

²⁷ Członkiem War Cabinet był np. Beaverbrook, pełniący funkcję ministra produkcji lotniczej, a następnie jako minister zaopatrzenia, ale już jego następcy na tych stanowiskach w skład Gabinetu nie weszli. Podobnie sir Stafford Cripps był członkiem War Cabinet jako lord tajnej pieczęci, a kolejna osoba pełniąca tę funkcję do gabinetu nie weszła.

²⁸ „Notes on War Cabinet Procedure”, March 1942 — TNA, PREM 4/6/8.

te zostały zmodyfikowane w maju 1943 r.²⁹ Zmiany miały na celu usprawnienie działalności War Cabinet i zwiększenie zabezpieczeń chroniących poufność obrad. Pierwszemu z celów służyć miało staranniejsze przygotowywanie materiałów pod obrady, drugiemu — przestrzeganie bardziej rygorystycznych zasad dotyczących opracowania i wykorzystania materiałów dokumentujących przebieg obrad. Protokoły z posiedzeń Gabinetu (*War Cabinet Minutes*) sporządzał jego sekretarz, którym — przypomnijmy — był sir Edward E. Bridges³⁰. Zgodnie z instrukcją miał on unikać odnotowywania opinii poszczególnych ministrów, a ograniczać się do podania ostatecznej decyzji całego Gabinetu (*Conclusion of the War Cabinet*), z ewentualnym, w koniecznych przypadkach, krótkim streszczeniem dyskusji³¹. Tak sporządzony dokument rozsyłany był do wszystkich członków Gabinetu oraz do szefów sztabów. W przypadku spraw tajnych protokołów sporządzano w postaci poufnego załącznika (*Confidential Annex*) i przesyłano go wyłącznie ministrom bezpośrednio zaangażowanym w kwestię, której dokument dotyczył³².

Już po paru tygodniach okazało się, że sprawa poufności obrad nie została w praktyce rozwiązana w sposób zadowalający, co skłoniło Churchilla do skierowania wspomnianego już pisma do Crippsa. Brytyjski premier sformułował w nim wytyczne dotyczące zachowania dyskrecji przez członków Gabinetu Wojennego i podległych im urzędników. Po pierwsze, zalecał ścisłe przestrzeganie zasady, zgodnie z którą wszelkie materiały dokumentujące prace War Cabinet mogły być przez członków Gabinetu udostępniane wyłącznie ich doradcom uczestniczącym w formułowaniu polityki w danej kwestii; po drugie, zobowiązywał do zachowania pełni dyskrecji w sprawach państwowych „all servants of the Crown”, zwłaszcza tych zajmujących eksponowane stanowiska, ich zachowanie jest bowiem przykładem dla podwładnych; po trzecie, zwracał uwagę na fakt, że w wielu przypadkach tzw. przecieki były efektem umiejętnego łączenia przez przedstawicieli prasy pozornie niepowiązanych ze sobą, drobnych i mało istotnych informacji pozyskanych z różnych źródeł, dlatego też podkreślał konieczność dyskrecji nawet w zdawałoby się nieważnych sprawach; po czwarte wreszcie, zezwalał na informowanie wydziałów prasowych czy działów do spraw *public relations* o decyzjach podjętych przez War Cabinet wyłącznie wówczas, gdy od wydziałów tych wymagane było podjęcie jakiejś akcji, a wtedy przekazywane informacje miały być „as precise as possible”³³.

Głównym powodem niepokoju premiera było przekonanie, że przedwczesne ujawnienie zamiarów rządu nie tylko podważa zaufanie opinii publicznej do bezpieczeństwa systemu

²⁹ „Notes on War Cabinet Procedure (Revise)”, May 1943 — ibidem. Zob. też: E. E. Bridges do W. S. Churchilla, 4 V 1943 — ibidem.

³⁰ Ścisłej, był on sekretarzem ds. cywilnych; funkcję sekretarza ds. wojskowych pełnił gen. Hastings Ismay.

³¹ Churchill uznawał sporządzane protokoły za zbyt długie („I have repeatedly told you that your records are far too lengthy”) — W. S. Churchill do E. E. Bridgesa, 29 IV 1941, TNA, PREM 4/7/5.

³² Zasady te nie uległy zmianie po wprowadzeniu w maju 1943 r. zmodyfikowanej wersji „Notes on War Cabinet Procedure” (TNA, PREM 4/6/8). Zmiany dotyczyły raczej sposobu przygotowywania memoriałów mających być przedmiotem obrad War Cabinet. Mowa była o prowadzeniu wcześniejszych dyskusji w samych ministerstwach i pomiędzy zainteresowanymi ministerstwami, dla uniknięcia czasochłonnych dyskusji w czasie obrad gabinetu.

³³ W. S. Churchill do S. Crippsa, 14 IV 1942 — BL, SC-36. Zalecenia premiera nie do końca chyba były skuteczne, skoro musiał on ponawiać swoje interwencje, o czym świadczy chociażby dwustronny dokument jego autorstwa: „Unauthorised disclosure of information”, 13 III 1944 — House of Lords Record Office, The Parliamentary Archives, London (dalej: HLRO), Lord Beaverbrook’s papers: World War Two: BBK/D/424b.

funkcjonowania władzy, ale przede wszystkim może utrudnić sam proces podejmowania decyzji. Churchill pisał: „Such anticipations are often a source of grave embarrassment to the Government”³⁴, co wskazuje na to, że w kwestii zachowania tajemnicy premier obawiał się nie tylko oczywistego w warunkach wojennych zagrożenia zewnętrznego, związanego z rozpoznaniem intencji, zamierzeń i działań rządu przez czynniki obce, zwłaszcza wrogie. Obawy jego związane były również z negatywnym wpływem oddziaływania np. opinii publicznej na proces decyzyjny rządu. Można jednak przyjąć, że Churchillowi chodziło o okres przed podjęciem decyzji przez Gabinet Wojenny, gdy bowiem była ona już podjęta, ograniczenia te schodziły na plan dalszy. Przykładem takiego rozumowania brytyjskiego premiera jest jego pismo dotyczące telegramu Foreign Office do brytyjskiego ambasadora w Madrycie, Samuela Hoare’a, w sprawie rozmieszczenia hiszpańskich internowanych uwolnionych w Afryce Północnej. Telegram ten wzbudził jego sprzeciw, użyto tam bowiem sformułowania, zgodnie z którym podjęta akcja miałaby stanowić dla rządu „political embarrassment”. Churchill stwierdził, że nigdy nie użyłby argumentu sugerującego, że nie jest w stanie spełnić obowiązku ze względu na polityczne naciski³⁵.

Winston Churchill był niestrudzony w swoich zabiegach o dochowanie tajemnicy. We wrześniu 1942 r. przygotował okólnik dla ministrów, w którym przestrzegał przed dyskusowaniem spraw tajnych z ambasadorami innych państw³⁶. W przypadku, gdyby takie rozmowy okazały się nieuniknione, obowiązkiem ministra było przedstawienie ministrowi spraw zagranicznych notatki z odbytego spotkania. Tym razem to Eden wykazał większą czujność i to on zaproponował, żeby w przygotowanym tekście zastąpić słowo „secret” słowem „official”, gdyż sprawy tajne „should not be discussed anyway”³⁷.

Dla podsumowania — w nieco anegdotycznej formie — kwestii tajności spraw i słów odpowiednich dla oznaczenia stopnia tej tajności odwołajmy się do brytyjsko-amerykańskich ustaleń w tej materii. Otóż Brytyjczycy używali czterostopniowej klasyfikacji i dzielili dokumenty na te o ograniczonym zasięgu (*restricted*), poufne (*confidential*), tajne (*secret*) i ściśle tajne (*most secret*); tymczasem Amerykanie używali skali trzystopniowej, nie występowała u nich bowiem ta ostatnia kategoria, tzn. ściśle tajna. Rodziło to obawy, że wskutek różnego traktowania dokumentów bezpieczeństwo korespondencji może zostać naruszone. Dla Brytyjczyków było to na tyle ważne, że wysłali do Waszyngtonu specjalną delegację, która miała tę sprawę załatwić. Udało się przekonać Amerykanów, żeby wprowadzili nową, odpowiadającą brytyjskiej, kategorię, w żaden natomiast sposób nie udawało się ich przekonać, żeby kategoria ta nazywała się *most secret*. Życzeniem Amerykanów było, by nosiła ona

³⁴ W. S. Churchill do S. Crippsa, 14 IV 1942 — BL, SC-36. Premier dodawał: „Public knowledge that a difficult and controversial issue is being considered is often sufficient to make a settlement more difficult, more particularly if currency is given to misleading or tendentious forecasts of the decisions which the Government are likely to reach”.

³⁵ W. S. Churchill do R. Lawa i A. Cadogana, 2 IV 1943 — UBL, AP 20/10/497. Użyte przez Churchilla sformułowania są na tyle mocne, że przytoczone zostaną niemal w całości: „This telegram [...] ought to have been shown to me before dispatched in my name. I should never use to one of our Ambassadors the argument of «political embarrassments here». We are not a feeble Government of that character and once the right course has been discerned I am confident that Parliament will accept the guidance of the Government. [...] I would never admit I cannot do my duty on account of political pressure 2. On the actual merits I dare say you are right”.

³⁶ W. S. Churchill, 25 IX 1942 — UBL, AP 20/9/373A.

³⁷ Adnotacja A. Edena, 25 IX 1942 — ibidem.

nazwę *top secret*. I w tej właśnie sprawie sekretarz War Cabinet pisał do samego Churchilla, prosząc go o wyrażenie zgody na zmianę³⁸. Brytyjski premier przystał na takie rozwiązanie.

Pisząc o problemie tajności w kontaktach anglo-amerykańskich, nie sposób nie wspomnieć o tej kwestii w kontaktach brytyjsko-radzieckich. Gwoli ilustracji przytoczymy jeden tylko przykład. W październiku 1944 r. Józef Stalin skierował do Churchilla pismo dotyczące alianckich operacji w Norwegii i udziału w nich norweskich oddziałów wojskowych. Pismo to oznaczone było jako *personal* i *top secret* (najwyraźniej anglo-amerykańskie ustalenia zostały już wprowadzone w życie). Zgodnie z rozdzielnikiem trafiło do króla, ministra spraw zagranicznych oraz do sekretarzy War Cabinet. W odrębnym rozdzielniku („do wiadomości”) uwzględnieni zostali członkowie War Cabinet, a także sekretarz ds. dominiów, lord tajnej pieczęci, minister produkcji lotniczej, minister informacji oraz ministrowie odpowiedzialni za siły zbrojne. Udostępnienie depeszy Stalina tej ostatniej grupie osób (poczynając od sekretarza ds. dominiów) wzbudziło sprzeciw premiera. Nakazał on Bridgesowi, by ten w przyszłości konsultował z nim kwestie związane z dystrybucją korespondencji ze Stalinem. Zaznaczał równocześnie, że jedynym przypadkiem, w którym usprawiedliwione jest szersze niż zwykle rozpowszechnianie tych dokumentów, jest nieobecność premiera w Wielkiej Brytanii³⁹.

Nie tylko nieobecność premiera wywoływała konieczność wprowadzania zmian w funkcjonującym systemie obiegu dokumentów. Specyficzne okoliczności powstawały również w przypadku wyjazdu z kraju innych ważnych przedstawicieli rządu. Przykładem takiej sytuacji była dwumiesięczna nieobecność Edena, który 12 II 1941 r. wyruszył w podróż do Aten i Egiptu, a powrócił do Londynu 10 kwietnia. Ustalono wówczas, że przesyłane przez niego telegramy, dotyczące ważnych spraw politycznych lub strategicznych, przeznaczone dla premiera będą mu przekazywane natychmiast po rozszyfrowaniu, bez nadawania im obiegu w Foreign Office. Depesze mniejszej wagi, przeznaczone dla podsekretarza stanu Cadogana lub dla Churchilla, ale jako dla osoby pełniącej pod nieobecność Edena obowiązki szefa jego resortu, miały być automatycznie przekazywane również tym osobom, które mogły im nadać bieg, np. rozpocząć działania na poziomie poszczególnych wydziałów FO⁴⁰.

Kolejnym przykładem działania w okolicznościach związanych z wyjazdem poza granice Zjednoczonego Królestwa były procedury przyjęte w czasie podróży do Moskwy tzw. misji Beaverbrooka. Minister zaopatrzenia udawał się do ZSRR pod koniec września 1941 r. Przed wyjazdem sporządzono wytyczne dotyczące metod komunikowania się misji z Londynem. Kanałami łączności miały być Foreign Office i ambasada brytyjska w Moskwie. W wytycz-

³⁸ „This may sound silly; but the U.S. have taken a special dislike to MOST SECRET and won't use the term. Can I take it that you will not object to this change? I have consulted the Departments mainly concerned. They all agree, except the War Office, who are reluctant to give way to what they regard as an unreasonable request. I hate to say that a matter of no intrinsic importance is urgent. But this is. It comes before the Combined Chiefs of Staff in Washington tomorrow [...]” (E. E. Bridges do W. S. Churchilla, 17 VIII 1944 — TNA, PREM 4/68/4).

³⁹ Depesza J. W. Stalina do W. S. Churchilla, 24 X 1944 i W. S. Churchilla do E. E. Bridgesa, 26 X 1944 — TNA, PREM 4/68/2. Jak wynika z odpowiedzi sekretarza Churchilla, J. M. Martina (27 X 1944 — ibidem), rozdzielnik dla tej depeszy przygotowany był w biurze premiera. Procedura ta była zgodna z instrukcją przygotowaną jeszcze w 1942 r. („Heads of States Telegrams. Arrangement for Circulation of Copies”, 1 XII 1942 — ibidem), Martin obiecywał jednak konsultować z premierem sprawę dodatkowego („do wiadomości”) rozdzielnika.

⁴⁰ Zob. korespondencja J. M. Martina i W. I. Malleta, 21 i 22 II 1941 — ibidem. O tym, do której z dwóch grup dokumentów zakwalifikowane miały być poszczególne depesze, decydować miał sam Eden, umieszczając na telegramach grupy pierwszej informację: „For Prime Minister Personal”.

nych określono reguły przesyłania telegramów⁴¹. Zwracano uwagę na konieczność zachowania szczególnych zasad bezpieczeństwa i tajności przekazywanych informacji. Beaverbrook wydał też zarządzenie, zgodnie z którym żaden z członków misji nie miał prawa zabrać ze sobą do Moskwy żadnego tajnego dokumentu bez zgody szefa misji. Wszelkie zabierane do ZSRR dokumenty o charakterze tajnym miały być przechowywane oddzielnie, a pieczę nad nimi sprawować miała specjalnie w tym celu wyznaczona osoba⁴².

Szczególnym przypadkiem wywożenia dokumentów poza granice Zjednoczonego Królestwa było udostępnianie ich przedstawicielom brytyjskich dominiów. Problem ten pojawiał się na dwóch płaszczyznach: bezpośrednich kontaktów rządu JKM z premierami Australii, Kanady, Nowej Zelandii i Związku Południowej Afryki oraz kontaktów utrzymywanych za pośrednictwem wysokich komisarzy. Jak wynika ze wspomnień Johna Colville'a, Churchill przesyłał premierom dominiów długie depesze informujące o rozwoju wojennych wydarzeń, „and he sincerely welcomed the comments they sent in reply”⁴³. W czasie gdy przybywali oni do Londynu, zapraszani byli do udziału w posiedzeniach Gabinetu Wojennego⁴⁴. Premier Australii, Robert Menzies, przebywał w Anglii od lutego do końca kwietnia 1941 r. i gdy wyjeżdżał, życzeniem jego było zabranie ze sobą pewnych dokumentów, m.in. protokołów z posiedzeń War Cabinet. Churchill stwierdził: „I cannot allow the Cabinet Minutes to be sent out of the country, or made any use of it”. Co ciekawe, wyjaśnieniem tej decyzji było nie tyle przeświadczenie o konieczności zachowania poufnego charakteru tych dokumentów, ile przekonanie o ich niedoskonałości⁴⁵. Równocześnie Churchill nie miał zastrzeżeń co do przekazania Menziesowi „the important operative telegrams and the decisions reached at the Cabinet Meetings of the defence Committee. He should of course be allowed, if he wishes, to have any record of what he said himself”⁴⁶.

Stały kontakt z rządami dominiów utrzymywany był przez Dominions Office. Lord Cranborne, sekretarz stanu ds. dominiów, w trakcie codziennych spotkań z wysokimi komisarzami odczytywał im (sic!) treść tych telegramów objętych *War Cabinet Distribution*, które mogły ich zainteresować. Telegramów tych było zbyt wiele i często były one zbyt długie, by słuchacze mogli w pełni przyswoić usłyszane treści i sporządzić na ich podstawie sensowne i wiarygodne notatki informacyjne dla swoich rządów. Rozważano dwie możliwości usprawnienia systemu⁴⁷. Pierwszą było przekazywanie wysokim komisarzom kopii odczytywanych telegramów, drugą — przygotowywanie odpowiedniego zestawu depesz do wglądu w Dominions Office. Pierwszą ewentualność odrzucono już na wstępie (tym bardziej że nawet premierzy dominiów nie korzystali z takiego przywileju), a i co do drugiej zgłaszano poważne wątpliwości. Zwracano uwagę m.in. na fakt, że w depeszach znajdują się odniesienia do innych telegramów i w związku z tym rodzi się niebezpieczeństwo, że ich czytelnicy

⁴¹ Notatka Sekretarza Gabinetu Wojennego, b.d. — HLRO, BBK/D/98. Telegramy misji kierowane do Londynu miały nosić prefiks „Linen”, a te kierowane do misji — „Cloth”.

⁴² Niepodpisana notatka „Secret Papers”, 26 IX 1941 — HLRO, BBK/D/99.

⁴³ J. Colville, op. cit., s. 136.

⁴⁴ Ibidem, s. 135. Zob. też E. E. Bridges do W. S. Churchilla, 4 VI 1941, w sprawie przyjazdu do Londynu Petera Fräsera, premiera Nowej Zelandii, jego udziału w posiedzeniach Gabinetu Wojennego i dostępu do gabinetowych dokumentów — TNA, PREM 4/7/5.

⁴⁵ „They are nothing more than your [E. E. Bridges] jottings down of lengthy conversations. [...] In their present condition they are a most imperfect and misleading record” — W. S. Churchill do E. E. Bridgesa, 29 IV 1941, TNA, PREM 4/7/5 (por. przyp. 31).

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Dyskusja na ten temat toczyła się na przełomie sierpnia i września 1941 r.

zaządają dostępu do pozostałych dokumentów. Ponadto podkreślano, że w przypadku, gdy rząd JKM pragnie przesłać do dominiów tajne informacje, woli wykorzystać w tym celu własnego wysokiego komisarza w danym dominium, niż korzystać z pośrednictwa wysokich komisarzy w Londynie. Tłumaczono to większą wiarą we własny system zabezpieczeń, ale można przypuszczać, że i względy prestiżowe grały tu rolę. Ostateczną decyzją, zaakceptowaną przez Churchilla, było umożliwienie wysokim komisarzom w Londynie sporządzania notatek z wybranych dokumentów, ale tylko w wyjątkowych wypadkach i przy zastrzeżeniu, że w udostępnianych wersjach telegramów omijane będą wszelkie odniesienia do innych dokumentów, których okazanie nie było przez Brytyjczyków požądane (jak wynika z późniejszej korespondencji, chodziło przede wszystkim o bezpośrednie odniesienia do spraw dominiów)⁴⁸.

Lord Cranborne powrócił do tej kwestii w listopadzie 1944 r., przywołując dawne argumenty⁴⁹ i prosząc o zrewidowanie zasad udostępniania wysokim komisarzom telegramów z rozdzielnika *War Cabinet Distribution*. Eden poparł wobec premiera ten postulat⁵⁰, Churchill był jednak bardzo niechętny takiemu rozwiązaniu i, po konsultacjach z Bridgesem i Ismayem, pisał: „I am against this extended circulation. Every day our circulation grow wider. [...] Why cannot we go on for a few months as we have done so far?”⁵¹. Nie udało się ustalić, czy przez tych kilka miesięcy do zakończenia wojny zasada nieudostępniania wysokim komisarzom telegramów *War Cabinet Distribution* uległa zmianie. Warto jednak zwrócić uwagę na to, jakie argumenty przeciwko rozszerzeniu kręgu osób otrzymujących telegramy wysuwał Bridges. Otóż twierdził on, że rozdzielniki z zasady nie powinny być rozbudowywane, a ponadto zmiany w tym kierunku nie przyniosłyby praktycznych korzyści poza tą, że „would give satisfaction to the High Commissioners”. Stwierdzał również: „If the High Commissioners get these telegrams, they would be in a better position than most of Ministers of Cabinet rank”⁵². Tym razem więc nie sprawy bezpieczeństwa i zachowania tajemnicy wysuwano na pierwszy plan (wręcz przeciwnie, stwierdzano, że wysocy komisarze są „security-minded”), ale sprawy związane z rangą polityków, prestiżem, zakresem wpływu na bieżącą politykę. Wiele z przywoływanych wyżej przykładów prób zdobycia dostępu do informacji wpisuje się w ten właśnie nurt. Zwraca uwagę częstotliwość, z jaką w tym kontekście pojawia się nazwisko Beaverbrooka.

Stanowisko ministra zaopatrzenia zajmował on do 4 II 1942 r. W tym dniu objął stanowisko ministra produkcji. Pozostawał na nim zaledwie dwa tygodnie, podał się bowiem do dymisji, która 19 lutego została przyjęta. Tak więc, gdy w marcu 1942 r. udawał się do Stanów Zjednoczonych, nie pełnił żadnej oficjalnej funkcji. W Izbie Gmin powstało nawet przekonanie, że wyjazd jego będzie dotyczył spraw produkcji (wrażenie takie sam zainteresowany usilnie podtrzymywał) i że nadzorowany będzie przez nowego ministra produkcji, Olivera Lytteltona. Z kolei tę supozycję Beaverbrook uznał za tak obraźliwą, że chciał nawet zrezygnować z wyjazdu; przed zmianą planów powstrzymało go dopiero oficjalne oświad-

⁴⁸ Zob. m.in.: E. E. Bridges do A. Bevira, 29 VIII 1941; J. M. Martin do W. S. Churchilla i adnotacja W. S. Churchilla, 3 IX 1941; J. M. Martin do A. Cadogana, 4 IX 1941. Też: E. E. Bridges do W. S. Churchilla, 2 I 1945 — TNA, PREM 4/7/5.

⁴⁹ Nowym argumentem było to, że Stanley Bruce, wysoki komisarz Australii, otrzymywał już wspomniane telegramy. Nie udało się ustalić, kiedy i z jakich powodów podjęto decyzję w tej sprawie.

⁵⁰ A. Eden do W. S. Churchilla, 28 XI 1940 — TNA, PREM 4/7/5.

⁵¹ W. S. Churchill do A. Edena i lorda Cranborne’a, 21 I 1945 — ibidem.

⁵² E. E. Bridges do W. S. Churchilla, 18 I 1945 — ibidem.

czeniu Churchilla, w którym stwierdzał on m.in., że rząd brytyjski przywiązuje ogromną wagę do wyjazdu Beaverbrooka do USA, „where he will renew those contacts in the production sphere which have been so valuable in the past [...]”, i — co istotniejsze — dodawał: „Besides this, Lord Beaverbrook will discuss other matters of importance in regard to which he has received special instructions”⁵³. Instrukcje te dotyczyły sprawy radzieckich granic w ich kształcie z 1941 r. I właśnie udając się w tę tak istotną podróż, Beaverbrook zwrócił się do Foreign Office z prośbą o przekazywanie mu do USA informacji na temat bieżącej sytuacji politycznej i militarnej. Eden zaproponował rozwiązanie (a Churchill na nie przystał), które pozwalało uniknąć zmiany rozdzielnika depeš. Postanowiono mianowicie skierować do ambasadora JKM w Waszyngtonie, lorda Halifaxa, telegram informujący go o prośbie Beaverbrooka i dający mu następujące pełnomocnictwo: „I know you will like to furnish him [Beaverbrook] with full information and you have, of course, full authority to do so”⁵⁴. Nie było to jedyne niestereotypowe rozwiązanie problemów dostępu do informacji i łączności zastosowane w przypadku Beaverbrooka. Polityk ten zapewnił sobie znacznie dalej idącą swobodę działania, i to nie tylko na forum wewnętrznym. Świadectwem niech będzie depeša, jaką wystosował bezpośrednio do Stalina. Dziewiętnastego marca 1942 r. niepełniący żadnej oficjalnej funkcji Beaverbrook pisał do radzieckiego dyktatora: „I am leaving for Washington in the morning for the purpose of discussing the 1941 boundaries with the President. For many reasons it is desirable that the discussion should be carried out secretly. But it may be necessary for me to send you some communications through Litvinov. Will you please tell Maisky to advise Litvinov of my plans. There [sic] are known only to the Prime Minister and Eden and [it is] most important to preserve secrecy and to avoid publicity over everything”⁵⁵. Z dokumentu tego wynika więc, że o przebiegu misji zleconej mu przez brytyjskiego premiera w porozumieniu z brytyjskim ministrem spraw zagranicznych Beaverbrook miał informować radzieckiego przywódcę za pośrednictwem radzieckiego ambasadora.

We wrześniu 1943 r. Beaverbrook zwrócił się do Biura Ministra Obrony⁵⁶ z prośbą o udostępnianie mu dokumentów wojskowych „to keep him *au fait* with the course of the war”⁵⁷. We wrześniu 1944 r. skierował do Edena osobisty list z prośbą o kopie telegramów dotyczących przebiegu konferencji w Dumbarton Oaks⁵⁸. Obydwie te prośby zostały przedłożone (i spełnione) w czasie, gdy Beaverbrook pełnił funkcję lorda tajnej pieczęci. Interesujące byłoby porównanie zakresu dostępu do informacji jego i sir Stafforda Crippsa, nie tylko dlatego, że obydwaj zajmowali te same stanowiska: Cripps był lordem tajnej pieczęci w 1942, Beaverbrook w latach 1943–1945; Beaverbrook był ministrem produkcji lotniczej od maja 1940 do maja 1941 r., Cripps pełnił tę funkcję od listopada 1942 do maja 1945 r.; obydwaj przez pewien czas byli członkami War Cabinet — Cripps w 1942 r., Beaverbrook od 1940 do 1942. Porównanie takie warto byłoby przeprowadzić również dlatego, że ich wzajemne stosunki naznaczone były rywalizacją i konfliktem, a dostęp do dokumentów był jednym z istotniejszych wskaźników rzeczywistej rangi polityka. Dla potrzeb niniejszych rozważań nie były czynione takie porównania, ale prześledzenie dostępnych materiałów wskazuje na to, że wyraźnie uprzywilejowany w kwestii dostępu do tajnych dokumentów był lord

⁵³ Cyt. za: A. J. P. Taylor, *Beaverbrook*, London 1972, s. 525.

⁵⁴ FO do W. S. Churchilla, 25 III 1942 — TNA, PREM 4/7/8.

⁵⁵ Beaverbrook do J. W. Stalina, 19 III 1942 — TNA, PREM 3/399/8.

⁵⁶ Funkcję ministra obrony pełnił Churchill; nie istniało Ministerstwo Obrony.

⁵⁷ Notatka Office of the Minister of Defence dla premiera, 27 IX 1943 — TNA, PREM 4/7/8.

⁵⁸ Beaverbrook do A. Edena, 28 IX 1944 — HLRO, BBK/D/133.

Beaverbrook. Cripps skarżył się nawet, że „he knows no more about the actual conduct of the war than the man in the street”⁵⁹. Skargi jego były chyba uzasadnione. Oliver Harvey, który tę uwagę odnotował 2 III 1942 r., pisał równocześnie, że Cripps nadal nie miał dostępu do materiałów Komitetu Obrony (*Defence Committee*), a wyłącznie do telegramów Foreign Office. Sytuację tę tłumaczył E. E. Bridges, a z jego wyjaśnień wynikało, że tzw. *Service telegrams* nie były rozsyłane do członków Gabinetu Wojennego, a jedynie do Churchilla i do Clementa Attlee, pełniącego funkcję zastępcy premiera i zastępcy przewodniczącego Komitetu Obrony (przewodniczącym był Churchill). Bridges stwierdzał jednak równocześnie, że swego czasu Beaverbrook miał dostęp do tych materiałów⁶⁰. Po początkowych wahaniach Churchill zdecydował, że *Service telegrams* mają być kierowane do króla i do członków Komitetu Obrony, a „Sir Stafford Cripps should have access to these at any time he wishes”⁶¹. Jest to zaledwie kilka przykładów, na podstawie których trudno jest wyciągać daleko idące wnioski, ale wydaje się, że dalsze badania prowadzone w tym kierunku mogą okazać się owocne.

Pisząc o decyzjach dotyczących obiegu informacji, zwracaliśmy dotychczas uwagę przede wszystkim na sprawy związane z zabiegami polityków o wzmocnienie własnej pozycji i na kwestie wynikające z dbałości o przestrzeganie tajemnicy i zasad bezpieczeństwa. Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że tworzenie precyzyjnych reguł obiegu dokumentów miało również na celu usprawnienie procesu podejmowania decyzji. Było to szczególnie ważne w warunkach wojennych, kiedy to jednym z ważniejszych problemów był czas, a raczej jego brak. Jak mówił Beaverbrook w rozmowie z W. P. Crozierem, redaktorem „The Manchester Guardian”, „everything in war [...] was a matter of «urgency». Urgency — urgency!”⁶². W tym kontekście Beaverbrook nie oceniał wysoko metody pracy swoich kolegów—ministrów i stwierdzał, że jedynie premier miał poczucie potrzeby bezwzględnego podejmowania i realizowania decyzji, a co więcej, potrafił stosownie do tego działać. W dokumentach odnajdujemy wiele przykładów tej rozbieżności w sposobie działania Churchilla i jego ministrów (a także niższych urzędników). W naszych rozważaniach skupimy się na jednym takim przypadku⁶³.

Na przełomie 1940 i 1941 r. dokonano zmian za stanowiskach ambasadora JKM w Waszyngtonie i ambasadora USA w Londynie. Zmarłego 12 grudnia markiza Lothiana (Philip Henry Kerr) zastąpił lord Halifax. Amerykański ambasador Joseph Kennedy faktycznie sprawował swoją funkcję do października 1940 r., a jego następcą John Winant mianowany został na to stanowisko dopiero w marcu 1941 r. Wobec przedłużającej się nieobecności ambasadora USA w Londynie, a po brytyjskiej decyzji skierowania do Waszyngtonu lorda Halifaxa, strona amerykańska zdecydowała się na wysłanie do Zjednoczonego Królestwa osobistego przedstawiciela prezydenta Franklina D. Roosevelta — Harry’ego Hopkinsa. Neville Butler, chargé d’affaires brytyjskiej ambasady w Waszyngtonie, przesłał do centrali depeszę

⁵⁹ *The War Diaries of Oliver Harvey...*, s. 104.

⁶⁰ E. E. Bridges do W. S. Churchilla, 4 III 1942 — TNA, PREM 4/7/2.

⁶¹ W. S. Churchill do E. E. Bridgesa i H. L. Ismaya, 10 III 1942 — ibidem. Zob. też: H. L. Ismay do W. S. Churchilla, 16 III 1942 i adnotacja W. S. Churchilla tamże, 24 III 1942 — ibidem (tam pewne modyfikacje rozwiązania, wynikające z dbałości o bezpieczeństwo).

⁶² W. P. Crozier, *Off the Record. Political Interviews 1933–1943*, ed. by A. J. P. Taylor, London 1973, s. 218 (wywiad z 21 V 1941).

⁶³ Nie będzie nim najbardziej chyba słynne opóźnienie w doręczeniu informacji do adresata, jakim było przetrzymanie przez ambasadora Crippsa depeszy Churchilla z 3 IV 1941, z ostrzeżeniem dla Stalina przed niemieckim atakiem na ZSRR. Sprawa ta była już opisana: G. Gorodetsky, *Churchill’s Warning to Stalin: A Reappraisal*, „The Historical Journal”, vol. 29, 1986, nr 4, s. 979–990.

w sprawie szczegółów planowanej misji Hopkinsa⁶⁴. Depesza odebrana została w Londynie w niedzielę 5 stycznia o godzinie 17.20, natomiast do Churchilla trafiła w środę, 8 stycznia, o godz. 17.40. Opóźnienie to wywołało ostrą reakcję premiera, który w notatce skierowanej do ministra spraw zagranicznych zażądał przeprowadzenia „special inquiry” w tej sprawie⁶⁵.

W wyjaśnianiu kwestii telegramu brały udział dwie zainteresowane strony: Foreign Office i sekretariat premiera, *Private Office*, którym kierował wówczas Eric Seal. Eden w odpowiedzi na notatkę Churchilla wyjaśniał, że depesza nie była oznaczona jako „most immediate”, nie nadano więc jej natychmiastowego biegu. Zaliczona została do kategorii *Departmental No 2*, a dokumenty tak oznaczone nie trafiały automatycznie na biurko Churchilla. Wiele depesz z tej kategorii dotyczyło spraw mniej istotnych, którymi — jak pisał Eden — „it would be wrong to trouble you”. Dodawał jednak, że urzędnikowi Foreign Office, który nie zorientował się w rzeczywistym znaczeniu depeszy, została udzielona nagana. Na zakończenie kierował uwagę premiera na jego własny sekretariat, stwierdzał bowiem, że depesza dotarła tam z Foreign Office już 7 stycznia wczesnym popołudniem⁶⁶. Eric Seal z kolei, posiłkując się informacjami, jakie uzyskał od Johna Martina, sekretarza, który ostatecznie skierował depeszę do Churchilla, wskazywał na odpowiedzialność Foreign Office — z jednej strony na opieszałość jego urzędników, z drugiej na braki w stosowanym przez nich systemie (czy wręcz brak systemu) dystrybucji dokumentów. Prosił równocześnie premiera o zgodę na zwrócenie się do osobistego sekretarza Edena, Ralphi S. Stevensona, w celu ustalenia procedur na przyszłość⁶⁷. Churchill, w notatce utrzymanej w ostrym tonie, pisał do Seala, że jest on odpowiedzialny za poczynienie stosownych ustaleń i dodawał: „This is the first duty of the P[ri]vate O[ffice]”⁶⁸.

W rezultacie korespondencji między Sealem i Foreign Office ustalono, że premier automatycznie otrzymywać będzie z *Communications Department* tylko te depesze, które zaliczone zostaną do jednej z następujących kategorii: *Departmental Secret*, *Distribution A*, *Distribution B*, *Special (Fixit)* i *Special (Dupuy)*⁶⁹. Pozostałe wydziały FO miały zrezygnować z dotychczasowej praktyki (wynikiem której było nieporozumienie z telegramem dotyczącym misji Hopkinsa) przesyłania na Downing Street 10 kopii depesz, które docierały do premiera w ramach powyższych kategorii. Jeśli jakaś depesza uznana została przez konkretny wydział Foreign Office za szczególnie istotną, jego urzędnicy mieli się kontaktować z sekretarzami Churchilla, by ustalić, czy depesza na pewno do premiera dotarła. Dzięki te-

⁶⁴ Telegram N. Butlera, 4 I 1941 — TNA, PREM 4/35/6.

⁶⁵ W. S. Churchill do A. Edena, 8 I 1941 — ibidem. Do notatki tej dołączona była karteczka z czerwonym nadrukiem: „ACTION THIS DAY”, często stosowana przez Churchilla w sprawach pilnych.

⁶⁶ A. Eden do W. S. Churchilla, 10 I 1941 — TNA, PREM 4/35/6.

⁶⁷ E. A. Seal do W. S. Churchilla, 10 I 1941 — ibidem. Brak zaufania do procedur stosowanych przez FO nie był wyłącznie udziałem Seala, np. E. E. Bridges pisał: „I wholly distrust the Foreign Office distribution system” (E. E. Bridges do A. Bevira, 18 X 1940 — TNA, PREM 4/7/8).

⁶⁸ W. S. Churchill do E. A. Seala, 12 I 1941 (podkr. oryg.) — TNA, PREM 4/35/6. Na marginesie warto odnotować, że wzajemne relacje premiera i jego głównego sekretarza nie układały się najlepiej. Seal, który w maju 1940 r. przeszedł z Admiralicji do *Private Office* na Downing Str. 10, pełnił funkcję *Principal Private Secretary* niecały rok i zastąpiony został przez Johna Martina (zob. J. Colville, op. cit., s. 55 n.).

⁶⁹ *Special (Fixit)* były to depesze otrzymywane na zasadzie poufności z oficjalnych źródeł USA, a *Special (Dupuy)* — depesze wynikające z tajnych kontaktów brytyjskich z Vichy i francuskimi władzami w Afryce Północnej (zał. do pisma W. I. Malleta (FO) do E. A. Seala, 27 II 1941 — TNA, PREM 4/35/6).

mu miano uniknąć niepotrzebnego dublowania przesyłanych kopii. Tak więc przypadki powielania informacji przekazywanych premierowi mogły wystąpić tylko wówczas, gdy dokumentowi, któremu pierwotnie nadano ograniczony zasięg, przypisywano później szerszy rozdzielnik, tzw. *amended distribution*. Foreign Office starało się utrzymywać w tajemnicy przed szerszym kręgiem odbiorców tych dokumentów informację na temat tego, jaki był krąg pierwotny, i dlatego wszystkie sprawy wątpliwe miały być wyjaśniane telefonicznie między Downing Street 10 a Foreign Office⁷⁰.

Na zakończenie omówiony zostanie jeszcze jeden problem związany z obiegiem dokumentów w brytyjskich strukturach władzy, a mianowicie los dokumentów, w sytuacji gdy odpowiedzialny za nie minister opuszczał swój urząd. Regulacje dotyczące tego zagadnienia zmieniały się w brytyjskiej praktyce urzędniczej. Do 1919 r. zarówno dokumenty Komitetu Obrony Imperialnej, jak i Gabinetu Wojennego były przez odchodzących ministrów zdawane. Po 1919 r. ministrowie mogli, według własnego uznania, zabierać ze sobą rządowe dokumenty. Zasada ta zmieniła się w 1934 r., kiedy to — dla uniknięcia sytuacji, w której materiały te mogłyby być cytowane w kontrowersyjnych publikacjach⁷¹ — podjęto decyzję, że ministrowie opuszczający urząd mają zdawać w Kancelarii (*Cabinet Offices*) oficjalne dokumenty, aczkolwiek mają zachować prawo wglądu do tych dokumentów, które były im wydawane wówczas, gdy pełnili swoje funkcje. Byłych ministrów zachęcano również do zwracania dokumentów, które — wykorzystując wcześniejsze regulacje — zabrali ze sobą, nie wszyscy jednak tym zachętom się poddawali. Regulacje te nie uległy zmianie z chwilą wybuchu wojny; jednak kiedy w maju 1940 r. tworzony był rząd Churchilla, postanowiono, że ustępujący ministrowie będą przekazywać dokumenty nie do Kancelarii, ale bezpośrednio swoim następcom, co miało usprawnić prace.

Zasadę tę stosowano przez cały okres wojny, warto jednak zwrócić uwagę na pewne odstępstwo od zasad regulujących sprawę dostępu do informacji. Rzecz dotyczy decyzji o przekazywaniu niektórych dokumentów byłemu premierowi Neville'owi Chamberlainowi. Decyzję taką podjął jego następca, Winston Churchill. Poinformował o tym sekretarza gabinetu wojennego, pozostawiając w jego gestii decyzje co do zakresu przesyłanych Chamberlainowi dokumentów⁷². Sam Churchill uznawał, że jest to „a somewhat unorthodox arrangement”, ale — jak wynika z jego prywatnego listu skierowanego do byłego premiera — swój zamiar udostępniania dokumentów Chamberlainowi omawiał z królem, który „most cordially approved it”⁷³. Warto przy okazji zaznaczyć, że z takiego niekonwencjonalnego rozwiązania korzystał również sam Churchill, gdy był już byłym premierem⁷⁴.

⁷⁰ Zob. R. S. Stevenson do E. A. Seala, 6 II 1941; E. A. Seal do R. S. Stevensona, 7 II 1941; W. I. Mallet do E. A. Seala, 27 II 1941 — *ibidem*.

⁷¹ Przypadkiem, który zwrócił uwagę na taką możliwość, była publikacja książki: E. Lansbury, *George Lansbury: My Father*, London [1934]. George Lansbury był politykiem Partii Pracy, ministrem w drugim rządzie Ramsaya MacDonalda (1929–1931). W biografii pióra jego syna, Edgara, wykorzystane zostały tajne dokumenty rządowe, które Lansbury zabrał ze sobą, opuszczając gabinet po rozpadzie rządu w 1931 r. — zob. J. Shepherd, *George Lansbury. At the Heart of Old Labour*, Oxford 2004, s. 276–277, 307–310.

⁷² Churchill jako przykłady dokumentów, które można byłoby przysyłać b. premierowi, podawał: sprawozdanie z operacji w Dakarze, depesze ministra wojny z Egiptu i depesze Foreign Office „of special interest” (E. E. Bridges do A. Bevira, 18 X 1940 — TNA, PREM 4/7/8).

⁷³ W. S. Churchill do N. Chamberlaine'a, 20 X 1940 — *ibidem*. Zob. też odpowiedź N. Chamberlaine'a, 23 X 1940 — *ibidem*.

⁷⁴ J. Colville, *op. cit.*, s. 212.

Najważniejszym jednak momentem, w którym istotne było uściślenie zasad dotyczących zdawania i przechowywania dokumentów przez osoby ustępujące z urzędu, był nie rok 1940, ale 1945 i koniec wojny wyznaczający czas ustąpienia Gabinetu Wojennego. Jak wynika z zachowanej dokumentacji, przygotowania do wydania odpowiednich rozporządzeń rozpoczęto w kwietniu. Wówczas to sir Edward E. Bridges przypomniał Churchillowi obowiązujące w tym względzie zasady, opatrzył je komentarzem i sugestiami wprowadzenia zmian⁷⁵. Pisał między innymi, że jednym z powodów, dla których w okresie przedwojennym ministrowie chcieli zatrzymywać wydane im dokumenty, była chęć niedopuszczenia do sytuacji, w której materiały te wykorzystane by były przez ich następców należących do innej partii. Bridges zwracał jednak uwagę na to, że sytuacja w 1945 r. była odmienna, ponieważ po rozwiązaniu rządu koalicyjnego i po wyborach powszechnych tak czy inaczej nowy rząd przynajmniej w części składać się będzie z dawnych ministrów. Innym powodem skłaniającym ministrów do zachowywania we własnej pieczy dokumentów miała być chęć udokumentowania swojego udziału w rządzie, gdyż — jak pisał Bridges — „they will feel proud of the part they played in this Administration”. W tej sytuacji sekretarz War Cabinet sugerował, by podtrzymać zasadę nakazującą przekazywanie następcy materiałów potrzebnych do prac bieżących, a zdawanie pozostałych materiałów do Kancelarii. Ustępujący ministrowie mieliby równocześnie mieć zapewniony bezzwłoczny dostęp do zdeponowanych przez siebie dokumentów. Pewne wątpliwości pozostawały co do sposobu rozwiązania drażliwej kwestii cytowania dokumentów rządu koalicyjnego w późniejszych dyskusjach toczonych przez byłych członków tego rządu, a znajdujących się już po dwóch stronach politycznej sceny. Bridges sądził nawet, że być może Churchill zechce sprawę tę omówić ze swoimi kolegami z Labour Party, zanim rząd poda się do dymisji.

Churchill zaakceptował sugestie Bridgesa, upomniał się jeszcze tylko o bardziej szczegółowe regulacje dotyczące zatrzymywania dokumentów przez ustępujących ministrów, co nie jest zaskakujące w świetle tego, co wiemy o Churchillu, jego pasjach literackich i memuarystycznych. Premier stwierdzał, że ministrowie są upoważnieni do zatrzymania wszystkich napisanych bądź podpisanych przez siebie telegramów, protokołów i dokumentów przedkładanych War Cabinet. I dodawał: „To these should be added, in case of the Prime Minister, correspondence with Heads of Governments”⁷⁶. Dokumenty te powinny być uznane za osobistą własność autorów. W sprawie ich późniejszego wykorzystania Churchill pisał, że nie są potrzebne dodatkowe regulacje, wyraźnie bowiem określa je przysięga *Privy Counsellor* (a każdy minister rangi gabinetowej jest członkiem *Privy Council*, przysięgą tą jest więc związany). Ostatecznie stosowne rozporządzenie podpisane zostało przez Churchilla 23 maja, czyli w ostatnim dniu jego urzędowania jako premiera Gabinetu Wojennego⁷⁷.

*

Powyższe uwagi stanowią zaledwie wstępną próbę opisanego systemu obiegu dokumentów związanych z realizowaniem brytyjskiej polityki zagranicznej, pozwalają jednak na sformułowanie kilku wniosków. Na podkreślenie zasługuje — dość oczywisty — fakt, że przywiązywano dużą wagę do tego, by system ten był sprawny i szczelny. Wprawdzie w czasie II wojny

⁷⁵ E. E. Bridges do W. S. Churchilla, 18 IV 1945 — TNA, PREM 4/7/6.

⁷⁶ W. S. Churchill do E. E. Bridgesa, 30 IV 1945 — ibidem.

⁷⁷ „War Cabinet Documents. Note by the Prime Minister”, 23 V 1945 — ibidem. To samo rozporządzenie miało obowiązywać po rezygnacji (26 VII 1945) rządu przejściowego Churchilla (E. E. Bridges do W. S. Churchilla, 26 VII 1945 — ibidem).

światowej nadal korzystano z wzorców wytworzonych w latach wcześniejszych, ale przez cały badany okres monitorowano i udoskonalano istniejące procedury. Wprowadzane zmiany wymuszane były nie tylko koniecznością dostosowania działań do okoliczności wojennych⁷⁸, decydowały też o nich nagromadzone doświadczenia, nowe warunki techniczne i zmieniające się uwarunkowania polityczne. Celem wprowadzanych zmian miało być stworzenie takiego systemu, który pozwoliłby na skuteczne radzenie sobie z rosnącą ilością dokumentów, przy jednoczesnym zachowaniu poufności rozpatrywanych spraw. Decydujący wpływ na kształtowanie tego systemu miał Winston Churchill, który nie tylko podejmował decyzje w przedstawianych mu kwestiach, ale wielokrotnie sam wykazywał inicjatywę w tych sprawach. Nie oznacza to jednak, że miał nad nimi pełną kontrolę. Poszczególni politycy szukali własnych dróg i sposobów zdobywania szerszego dostępu do informacji. Wysiłki ich niejednokrotnie przynosiły rezultaty, co prowadziło do sytuacji, w których nie zawsze były przestrzegane oficjalnie obowiązujące zasady. Tak więc ewentualne dalsze próby rozszyfrowania systemu obiegu dokumentów powinny obejmować nie tylko odtworzenie teoretycznego modelu, ale i jego rzeczywistego, praktycznego działania.

“Every Copy Is a Danger”. Remarks on the Distribution of Documents within the British Government. 1940–1945

The author of this presentation of problems connected with the creation and distribution of documents within the British government from May 1940 to July 1945 is interested in documents concerning British foreign policy. She thus considers persons and offices directly involved, i.e. the Prime Minister, the Prime Minister’s Office, the Secretary of State for Foreign Affairs, the Foreign Office and the War Cabinet.

At the time of the war the British followed chancery principles devised during an earlier period, but they constantly monitored and improved the existing procedures so as to adapt them to wartime conditions. In doing so they aimed at creating a system that would make it possible to effectively deal with the growing number of documents while preserving their secret nature. A decisive impact upon pertinent decisions was exerted by Winston Churchill, who attached special attention to the secrecy of the documents and the rate of settling assorted issues. The Prime Minister not only made decisions about the changing of procedures but upon numerous occasions the initiative belonged to him. This is not say to that he wielded full control: particular politicians sought their own ways and manners of winning wider access to information. Their efforts often proved successful, thus generating a situation in which binding procedures were not always observed.

An identification of principles concerning the creation and distribution of documents (and noncompliance) contributes to reflections on the mechanisms of decision-making by His Majesty’s Government.

⁷⁸ Doświadczenia z okresu I wojny światowej tylko częściowo mogły zostać zastosowane w nowych warunkach, o czym świadczą różnice w systemach funkcjonowania administracji rządowej w czasie obydwu wojen światowych. Na ten temat zob m.in. [M.] Hankey, *Government Control in War*, Cambridge 1945, s. 60 nn.