

Politeja

nr 6(75), 2021, s. 307-324

<https://doi.org/10.12797/Politeja.18.2021.75.15>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Mateusz KOLASZYŃSKI 

Uniwersytet Jagielloński

mateusz.kolaszynski@uj.edu.pl

CYWILNA KONTROLA NAD SŁUŻBAMI SPECJALNYMI W POLSCE Z PERSPEKTYWY TRZECH DEKAD FUNKCJONOWANIA¹

ABSTRACT **Civilian Control Over Secret Services in Poland from the Perspective of Three Decades of Their Operation**

The article aims to analyze the current status of civilian control over intelligence services. The years 1990-1991 marked the beginning of a comprehensive transformation of this area of state activity. The article analyses the following issues: how have the critical problems of civilian control over intelligence services been resolved across the three decades of their operation and to what extent the political system has been transformed in this area? The article consists of four main parts. The first discusses the concept of “special services” which signify specific institutional solutions in Poland. The following parts are organized according to the basic types of civilian control, i.e., executive control, parliamentary oversight, and independent oversight. The considerations focus on the institutional dimension of security. The article is analytical. It is prepared based on the available sources and literature.

Keywords: intelligence accountability, intelligence services, political transformation

Słowa kluczowe: cywilna kontrola, służby specjalne, transformacja polityczna

¹ Artykuł przygotowany na podstawie fragmentu raportu: M. Kolaszyński, *Budowa systemu nadzoru i kontroli jako warunek efektywnego działania służb specjalnych w demokratycznym państwie*, [w:] *Raport Fundacji Instytut Bezpieczeństwa i Strategii. Wyzwania dla bezpieczeństwa współczesnej Polski*, Warszawa 2019, [online] <https://fibis.pl/wp-content/uploads/2019/10/RAPORT-Wyzwania-dla-bezpiecze%C5%84stwa-wsp%C3%B3%C5%82czesnej-Polski-FIBiS.pdf>, 10 XII 2021.

Cywilna kontrola służb specjalnych jest jednym ze standardów państwa demokratycznego. Sposób jej sprawowania ma istotny wpływ na funkcjonowanie systemu politycznego². Specyfika służb wywiadowczych stawia państwa demokratyczne przed dylematem: czy można zorganizować efektywnie działające służby wywiadowcze bez naruszania norm, procesów i instytucji samej demokracji³? Z jednej strony mają one potencjał destrukcyjny dla ustroju politycznego⁴, jednak z drugiej strony są niezbędne dla zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, które nie omijają państw demokratycznych⁵. Poszukiwanie kompromisu pomiędzy zasadami demokracji konstytucyjnej a realiami działalności wywiadowczej często jest określane jako demokratyzacja służb wywiadowczych. Zakłada ona spełnienie dwóch wymogów: cywilnej kontroli nad służbami przy jednoczesnym zapewnieniu efektywności ich działalności. Innymi słowy, jest to poszukiwanie równowagi między bezpieczeństwem obywateli a innymi wartościami liberalnej demokracji⁶.

Państwa demokratyczne przywiązują dużą wagę do kontroli nad służbami wywiadowczymi i tworzą w tym celu wiele specjalnych instytucji. Szczegółne zainteresowanie tym problemem można uzasadnić zarówno w aspekcie negatywnym, jak i pozytywnym. W aspekcie negatywnym – cywilna kontrola chroni przed prowadzeniem przez służby wywiadowcze własnej, autonomicznej polityki. W przyjętym w Polsce w 1990 r. założeniu służby mają być neutralne politycznie. W tym ujęciu cywilna kontrola chroni przed ich aktywnością polityczną, niebezpieczną z uwagi na potencjał tych instytucji, na który składają się szerokie uprawnienia pozwalające na głęboką ingerencję w życie obywateli i w bieżącą politykę. Ponadto najczęściej są to instytucje usytuowane blisko ośrodka władzy, zorganizowane w sposób niedemokratyczny, charakteryzujący się niewielką transparentnością, hierarchią, centralizacją czy działaniem na podstawie rozkazów. W tym negatywnym aspekcie cywilna kontrola stanowi barierę przed nadmiernym wpływem służb specjalnych na bieg spraw publicznych⁷.

W aspekcie pozytywnym podstawowym celem kontroli jest ulepszenie działalności danej instytucji. Nadzór i kontrola pozwalają określić, czy działania służb specjalnych

² Na temat znaczenia cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi zob. m.in. P. Dobrzycki, *Istota demokratycznego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi*, „Wiedza Obronna” 2020, vol. 271, nr 2, s. 36 i n.

³ M. Ott, *Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight*, „International Journal of Intelligence and Counterintelligence” 2003, vol. 16, nr 1, s. 71.

⁴ Zob. np. M. Bankowicz, *Zamach stanu. Studium teoretyczne*, Kraków 2009, s. 92-94.

⁵ Służby specjalne są często odpowiedzialne za ochronę ustroju (porządku konstytucyjnego). W państwie demokratycznym stanowi to szczególnie skomplikowane zagadnienie, ponieważ trudno co do zasady chronić ten ustrój przy pomocy wszystkich dostępnych metod. Zob. W. Krieger, *Geheimdienste in liberaldemokratischen Staaten*, [w:] *Staatsgeheimnisse. Arkanpolitik im Wandel der Zeiten*, red. R. Voigt, Wiesbaden 2017, s. 226.

⁶ F.C. Matei, C. Halladay, *The Role and Purpose of Intelligence in a Democracy*, [w:] *The Conduct of Intelligence in Democracies. Processes, Practices, Cultures*, red. F.C. Matei, C. Halladay, Boulder 2019, s. 8 i przywołana tam literatura.

⁷ Zob. M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku*, Kraków 2016, s. 177.

są nie tylko skuteczne i efektywne, ale też legalne i praworządne. Daje to szansę na ocenę, czy dobrze wykonują powierzone zadania i czy są one zgodne z wytycznymi rządzących. Zgodnie z założeniami cywilnej kontroli to władze mają decydować o strategicznych kwestiach związanych z organizacją i funkcjonowaniem służb specjalnych oraz rozliczać je z wykonywanych zadań. Umożliwia to wkomponowanie ich w konstytucyjne zasady ustrojowe, w tym w zorganizowany na ich podstawie system organów państwowych.

Doniosłość omawianego zagadnienia jest widoczna przy zestawieniu z modelem zarządzania służbami specjalnymi w poprzednim ustroju, w którym były one upartyjnione i pozbawione cywilnej kontroli. Do 1990 r. system bezpieczeństwa państwa był podobny we wszystkich państwach komunistycznych i charakterystyczny dla państw autorytarnych⁸. Działalnością polskich służb specjalnych kierowało wąskie grono osób reprezentujących ściśle kierownictwo partii komunistycznej. Były to służby silnie upartyjnione, stanowiły część scentralizowanych i zhierarchizowanych ministerstw. Nie licząc uzależnienia od PZPR, były one pozbawione jakiegokolwiek cywilnego nadzoru. Z kolei uprawnienia kontrolne, jakimi dysponował parlament, miały charakter fasadowy. Dodatkowo zagadnienia bezpieczeństwa państwa były objęte szczególnie szerokim zakresem rygorów ochrony tajemnicy, co oznaczało także brak społecznej kontroli⁹. Jak stwierdził Tomasz Kozłowski: *Służba Bezpieczeństwa zawdzięczała swą skuteczność temu, że była częścią wielkiego, zintegrowanego systemu państwa autorytarnego, na którego straży stały setki tysięcy funkcjonariuszy licznych służb cywilnych i wojskowych. Ich siłę stanowiło także przyzwolenie na przekraczanie granic prawa i stosowanie przemocy*¹⁰.

Celem artykułu jest analiza aktualnego stanu cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi. Podstawowe pytanie brzmi, jak z perspektywy ponad trzech dekad zostały rozwiązane węzłowe problemy kluczowych instytucji nadzoru i kontroli. W jakim stopniu udało się dokonać transformacji systemu politycznego w tym obszarze. Celem nie jest całościowa prezentacja rozwoju systemu cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi, ponieważ takie analizy są już reprezentowane w literaturze przedmiotu¹¹.

Artykuł składa się z czterech zasadniczych części. W pierwszej omówione zostało pojęcie „służb specjalnych”, które determinuje w Polsce szczególne rozwiązania instytucjonalne. Następne części zostały uporządkowane zgodnie z podstawowymi rodzajami cywilnej kontroli, którymi są: nadzór egzekutywy, kontrola parlamentarna i kontrola

⁸ J. Widacki, *Prehistoria UOP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne, s. 8-19; por. A. Dudek, A. Paczkowski, *Polska, [w:] Czekiści. Organy bezpieczeństwa w europejskich krajach bloku sowieckiego 1944-1989*, red. K. Persak, Ł. Kamiński, Warszawa 2010, s. 453-458.

⁹ Obszerniej na ten temat zob. S. Galij-Skarbińska, *Model zmiany cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989-1990. Powstanie Urzędu Ochrony Państwa*, Toruń 2019; T. Kozłowski, *Koniec imperium MSW. Transformacja organów bezpieczeństwa państwa 1989-1990*, Warszawa 2019; A. Nyzio, *Rakowiecka w remoncie. Transformacja polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w latach 1989-1993*, Kraków 2021.

¹⁰ T. Kozłowski, *Koniec imperium...*, s. 289.

¹¹ Zob. najnowszą pracę podejmującą to zagadnienie: S. Zalewski, *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Warszawa 2021.

niezależna. Rozważania skupiają się na instytucjonalnym wymiarze bezpieczeństwa. Kontrola społeczna, która w ostatnich latach dynamicznie się rozwija, wymaga osobnego podsumowania.

1. ZAKRES PODMIOTOWY KONTROLI – SŁUŻBY SPECJALNE

W państwach demokratycznych kontrola cywilna, tj. nadzór i kontrola nad służbami wywiadowczymi (*intelligence services*), jest sprawowana przez wiele instytucji. Nadzór, który poza kontrolą umożliwia merytoryczny wpływ na działalność służb, jest sprawowany z natury rzeczy przez wybrane organy egzekutywy¹². Wśród organów kontrolnych na pierwszym miejscu wymienia się parlament, podkreślając zarówno jego funkcję ustawodawczą (stanowienie ram prawnych dla działalności służb), jak i funkcję kontrolną. Z kolei organy władzy sądowniczej są wymieniane w kontekście wydawania zgody na zastosowanie uprawnień inwigilacyjnych oraz rozstrzyganie w drodze orzecznictwa spraw związanych z działalnością służb specjalnych¹³. Zwraca się też uwagę na rolę ombudsmanów oraz najwyższych organów kontroli (*supreme audit institutions*)¹⁴ czy też nieistniejących w Polsce wyspecjalizowanych organów eksperckich¹⁵. Osobne miejsce zajmują kontrola społeczna oraz ta prowadzona przez środki masowego przekazu¹⁶.

Wśród instytucji sprawujących kontrolę nad służbami specjalnymi w Polsce znajduje się cały szereg tych o szerszym zakresie podmiotowym kontroli, np. Trybunał Konstytucyjny, sądy administracyjne, Rzecznik Praw Obywatelskich czy Najwyższa Izba Kontroli. Obok nich działają dwie wyspecjalizowane instytucje powołane tylko w tym celu: Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych (SKSS) i Kolegium ds. Służb Specjalnych (KSS). Na potrzeby tych instytucji powstała definicja legalna służb specjalnych, a samo pojęcie zyskało na popularności. Po raz pierwszy „służby specjalne” pojawiły się w aktach normatywnych w Regulaminie Sejmu wraz z ustanowieniem w 1995 r. Sejmowej

¹² Zob. m.in. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 362; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 632-633.

¹³ Szefowie służb specjalnych jako centralne organy administracji rządowej podlegają kontroli ze strony sądów administracyjnych. Najczęściej jest to widoczne w sytuacji, kiedy podejmują oni działania skutkujące wydaniem decyzji administracyjnych. Dotyczy to np. kwestii związanych z nawiązywaniem i rozwiązywaniem stosunku służbowego. Decyzje administracyjne centralnych organów administracji rządowej, jakimi są szefowie służb specjalnych, są zaskarżane w normalnym trybie przed sądem administracyjnym. Zob. M. Kolaszyński, *Status...*, s. 229 i n.

¹⁴ Zob. H. Born, G.G. Mesevage, *Introducing Intelligence Oversight*, [w:] *Overseeing Intelligence Services. A Toolkit*, red. H. Born, A. Wills, Geneva 2012, s. 7-14; por. M. Bożek [i in.], *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 140; M. Kolaszyński, *Status...*, s. 178.

¹⁵ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), *Surveillance by Intelligence Services. Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU. Volume I. Member States' Legal Frameworks*, Luxembourg 2017, s. 29-58.

¹⁶ Zob. S. Zalewski, *Kontrola służb...*, s. 151-182; J. Stelmach, *Kontrola obywatelska nad cywilnymi służbami specjalnymi w Polsce*, Kraków 2021 (niepublikowana praca licencjacka).

Komisji do spraw Służb Specjalnych¹⁷. Wtedy określono, że pod tym pojęciem należy rozumieć Urząd Ochrony Państwa i Wojskowe Służby Informacyjne, czyli służby wywiadowcze funkcjonujące w tamtych czasach. Pojęcie „służb specjalnych” służyło wtedy dookreśleniu zakresu podmiotowego prac nowej sejmowej komisji. Rok później „służby specjalne” wprowadzono do ustawodawstwa w związku z powołaniem rządowego Kolegium do spraw Służb Specjalnych¹⁸. Od tego momentu służby wywiadowcze coraz powszechniej zaczęto określać w Polsce jako służby specjalne.

Obecnie służbami specjalnymi są: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencja Wywiadu (AW), Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) oraz Służba Wywiadu Wojskowego (SWW). Taki katalog służb specjalnych, poza szczególnym reżimem kontrolnym, łączy niewiele¹⁹. W połowie lat 90. utożsamiano służby specjalne z wywiadem i kontrwywiadem. Tak też rozumiano to pojęcie podczas prac nad powołaniem sejmowej komisji w 1995 r. Jednak na gruncie prawnym straciło ono na aktualności w 2006 r. wraz z włączeniem do katalogu służb specjalnych CBA. Od tego momentu wyróżnikiem dla służb specjalnych przestały być zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, a „specjalne” pozostały właściwie tylko niektóre instytucje kontroli i nadzoru nad nimi (SKSS i KSS). Jako grupa służb – ABW, AW, CBA, SKW, SWW – nie posiadają wyróżniających je zadań i uprawnień. Znajdują się wśród nich typowe służby wywiadowcze (informacyjne): AW, SKW i SWW, służba informacyjno-policyjna (ABW) oraz służba policyjna (CBA). Zatem obecnie w porządku prawnym służby specjalne to takie, które są w specjalny sposób kontrolowane i nadzorowane. Jest to wywrócenie normalnego porządku rzeczy, w którym to jakieś cechy danej instytucji: zadania, uprawnienia, może struktura organizacyjna, decydują o szczególnych środkach kontrolnych i nadzorczych czy nawet wyjątkowych rozwiązaniach instytucjonalnych w tym zakresie.

Rozważania na temat pojęcia „służb specjalnych” prowadzą do fundamentalnego pytania: jakie instytucje mają być poddane systemowi szczególnej kontroli i nadzoru? Ze względu na jakie kryteria mają być wyróżnione te podmioty? Czy ze względu na wykonywane zadania, np. wywiad, kontrwywiad, czy ze względu na przyznane uprawnienia do zdobywania informacji, np. czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub ze względu na inne kryterium, choćby mniejszą transparentność działań dla obywateli? Z systemowego punktu widzenia powinien być to zbiór zupełny i jednocześnie pozwalający na odróżnienie tych służb od innych. To cechy wyróżniające te instytucje powinny być przesłanką dla szczególnych rozwiązań nadzorczo-kontrolnych. Jak te instytucje ostatecznie będą określane: służby specjalne, służby wywiadowcze, służby informacyjne – jest kwestią drugorzędą.

¹⁷ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. 1995, nr 23, poz. 271.

¹⁸ *Zob. art. 34 pkt 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej*, Dz.U. 1996, nr 106, poz. 496.

¹⁹ *O pojęciu służb specjalnych zob. M. Bożek, Służby specjalne. Kryteria klasyfikacji na tle ustawodawstwa policyjnego*, „Przegląd Policyjny” 2008, nr 4.

2. NADZÓR NAD SŁUŻBAMI SPECJALNYMI

W państwie demokratycznym to władze cywilne wyznaczają zadania służbom specjalnym. Służby specjalne są instrumentem egzekutywy odpowiedzialnym za dostarczanie informacji o zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa. Odpowiedzialność za ich funkcjonowanie ponosi władza wykonawcza. W obrębie egzekutywy powinien znajdować się organ formułujący politykę wobec służb specjalnych²⁰. Kluczowym zagadnieniem w demokracji jest określenie zakresu wpływu rządu na służby specjalne. Ograniczone kompetencje nadzorcze oznaczają brak możliwości wykorzystania potencjału służb specjalnych i zagrożenie, że będą one same wyznaczać sobie zadania. Z kolei większa możliwość bezpośredniej ingerencji oznacza, że członkowie rządu (politycy) mogą mieć zbyt duży wpływ na ich funkcjonowanie, co może stwarzać ryzyko ich wykorzystywania do celów politycznych²¹.

Jedną z barier dla takiego nieograniczonego wpływu ze strony polityków jest struktura organizacyjna polskich służb specjalnych. Wykształciła się ona w roku 1990²². Założono wtedy podział monolitu, jakim był ówczesny resort bezpieczeństwa wewnętrznego na ministerstwo i autonomiczne służby. Ministerstwa stały się cywilne i odpowiedzialne za politykę bezpieczeństwa. Z kolei służby, takie jak Policja i UOP, miały być neutralne politycznie i fachowe. Policja i UOP były od tej pory jedynie nadzorowane przez ministra, co oznacza, że posiadały one autonomię, a na ich czele stali szefowie – centralne organy administracji rządowej²³. To rozwiązanie organizacyjne miało doniosłe znaczenie, ponieważ z założenia pozwalało na oddzielenie polityki od merytorycznej działalności służb specjalnych.

Pod względem formalnym ten model obowiązuje w ustawodawstwie po dziś dzień. Nie zmienia tego bezpośredni nadzór premiera nad cywilnymi służbami specjalnymi sprawowany od roku 1997²⁴. Nadzorcy (obecnie: Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, czasem minister koordynator do spraw służb specjalnych) nie powinni być bezpośrednio zaangażowani w merytoryczne kierowanie działalnością służb specjalnych, lecz odpowiadać za nadzór nad szefami tych instytucji. Mają oni prawo wkraczać w działalność szefów służb, gdy upoważniają ich do tego ustawy. Założeniem jest oddzielenie tego, co cywilne i polityczne (ministerstwo), od tego, co fachowe i neutralne politycznie (służby i ich szefowie)²⁵.

²⁰ Z. Galicki, *Kontrola parlamentarna nad działalnością służb specjalnych (na przykładzie wybranych państw obcych)*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1991, nr 1, s. 16-21.

²¹ M. Kolaszyński, *Nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2013, nr 2, s. 93-96.

²² Z. Siemiątkowski, *Kształtowanie się systemu cywilnej, demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi RP*, [w:] *Lewica w praktyce rządzenia. Problemy wybrane*, red. D. Waniek, Toruń 2010, s. 179.

²³ M. Kolaszyński, *Kształtowanie polskiego modelu cywilnych służb specjalnych w latach 1989-1990*, „Politeja” 2012, nr 3, s. 305-307.

²⁴ Obszerniej na temat zmian dokonanych w latach 1996-1997 zob. M. Kolaszyński, *Status...*, s. 186-189.

²⁵ Na temat praktyki obsady stanowisk szefów służb specjalnych zob. m.in. M. Kolaszyński, *Kto rządzi*

Wyznaczenie tej granicy jest bardzo trudne, o czym przekonuje niejednorodna praktyka obsady tych stanowisk²⁶.

Nadzór jest limitowany, a środki nadzorcze powinny być jasno wskazane w aktach normatywnych. Do typowych środków nadzoru egzekutywy w państwach Unii Europejskiej zaliczamy: formułowanie polityki, priorytetów i wytycznych wobec służb specjalnych; powoływanie i odwoływanie ich kierownictwa; projektowanie budżetu; zatwierdzanie współpracy ze służbami specjalnymi innych państw²⁷. Prezentowany katalog pozwala stwierdzić, że w Polsce władza wykonawcza dysponuje standardowymi środkami nadzorczymi²⁸.

W 2014 r. roku kontrolę nadzoru nad służbami specjalnymi po raz drugi przeprowadziła Najwyższa Izba Kontroli²⁹. Jej wyniki zostały utajnione z uwagi na ochronę informacji niejawnych. Z upublicznionego komunikatu wynika, że *obowiązujące przepisy ograniczają możliwość sprawowania skutecznego nadzoru nad służbami specjalnymi przez Prezesa Rady Ministrów*³⁰. W ocenie NIK *w wielu obszarach służby specjalne, pozbawione zewnętrznego cywilnego nadzoru, kontrolują same siebie*³¹.

Dla wyjaśnienia tej słabości kluczowe wydają się dwa zagadnienia. Po pierwsze, niedostateczne uregulowanie procedury dostępu do informacji i dokumentów przez organy nadzorujące. Po drugie, ograniczony cywilny aparat administracyjny, który wspierałby organ nadzoru w jego pracy. Nadzór wymaga stałych struktur, procedur oraz przejrzystych zasad jego przeprowadzania.

w polskich służbach specjalnych?, „Komentarz KBN UJ” 2020, nr 7, [online] <https://zbn.inp.uj.edu.pl/documents/92718966/141790378/Kolaszy%C5%84ski+M.+25.03.2020+-+K62/6f2a717b-f61d-45f3-bee5-9a2fd7e1b852>, 22 XI 2021.

²⁶ Obszerniej na temat uprawnień nadzorczych zob. m.in. S. Zalewski, *Kontrola służb...*, s. 76-94 i przywołana tam literatura. Por. P. Swoboda, *Minister koordynator do spraw służb specjalnych w Polsce w latach 1997-2020. Cywilna kontrola czy polityczna ingerencja?*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2021, vol. 7, nr 1, s. 125-150.

²⁷ H. Born, G.G. Mesevage, *Introducing Intelligence...*, s. 8.

²⁸ W niektórych państwach (Francja, Irlandia, Luksemburg, Malta, Holandia i Wielka Brytania) egzekutywa odpowiada za wyrażanie zgody na niektóre środki inwigilacji obywateli, czasem zarządzanie nimi. Takie rozwiązanie występowało też w przeszłości w Polsce i obecnie znajduje zastosowanie w przypadku wybranych metod operacyjnych. Agencja Praw Podstawowych UE, *Surveillance by Intelligence Services. Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU. Volume II. Field Perspectives And Legal Update*, Luxembourg 2017, s. 60-61. Na temat obecnej roli Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości w nadzorze nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi zob. M. Kolaszyński, *Secret Surveillance in Poland after Snowden* [w:] *Trust and Transparency in an Age of Surveillance*, red. L.A. Viola, P. Laidler, London 2021, s. 130.

²⁹ Pierwsza kontrola odbyła się w latach 2004-2005. Najwyższa Izba Kontroli oceniła wtedy negatywnie nadzór nad służbami specjalnymi. Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli organizacji służb specjalnych oraz nadzoru nad nimi*, Warszawa 2005.

³⁰ Zob. komunikat na oficjalnej stronie Najwyższej Izby Kontroli pt. *Nadzór nad służbami specjalnymi zamieszczony w dziale „Aktualności”*, [online] <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi.html>, 10 XII 2021.

³¹ *Tamże*.

Istotna w ramach nadzoru jest konieczność koordynacji między służbami specjalnymi oraz innymi organami bezpieczeństwa narodowego. Krytyczne uwagi NIK dotyczyły również rodzimej instytucji koordynującej – Kolegium do spraw Służb Specjalnych. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że podejmowane przez premiera w trakcie posiedzeń tego gremium decyzje, formułowane jako polecenia między innymi dla szefów służb specjalnych, w dużej części nie były następnie weryfikowane. Zdaniem NIK *brak systemowego rozwiązania służącego monitorowaniu stopnia realizacji ocen i opinii Kolegium, jak również decyzji Przewodniczącego Kolegium, pozbawia te organy możliwości bieżącej analizy wykorzystania zajętych przez Kolegium stanowisk oraz ich przydatności do realizacji zadań przez służby specjalne*³².

Ściśle rzecz biorąc, nadzór nie jest niezależny. Rząd, z uwagi na odpowiedzialność polityczną za działanie służb specjalnych, nie zawsze będzie zainteresowany ujawnianiem niewygodnych dla siebie faktów. Jednak skutecznie sprawowany nadzór stanowi nieodzowny przyczynnik do zewnętrznej kontroli. Rolą egzekutywy jest informowanie o działalności służb specjalnych i o tym, jak są wykorzystywane jako instrument rządzenia. Skuteczny nadzór to dopiero podstawa dla budowy systemu zewnętrznej kontroli³³.

3. PARLAMENTARNA KONTROLA SŁUŻB SPECJALNYCH

Współcześnie za niemal powszechny należy uznać postulat o potrzebie usprawnienia kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi³⁴. Węzłowe problemy dotyczą zarówno tradycyjnych środków kontroli Sejmu nad rządem, jak i wyspecjalizowanej kontroli sprawowanej od 1995 r. przez Sejmową Komisję ds. Służb Specjalnych³⁵. Za uważalne są dwa problemy, z których pierwszy wiąże się z kontrolą polityki rządu prowadzonej wobec służb specjalnych. Drugi dotyczy natomiast kontroli działalności samych służb.

Sprawowana głównie przez Sejm kontrola parlamentarna daje możliwość wszechstronnej oceny nadzoru rządu nad służbami specjalnymi³⁶. Jej zaletą jest uniwersalność, pozwalająca na ocenę różnych aspektów zagadnienia: prawnych, politycznych, społecznych i ekonomicznych. Jednak z punktu widzenia niezależności kontroli kluczowa

³² *Tamże*.

³³ Agencja Praw Podstawowych UE, *Surveillance by Intelligence Services... Volume II*, s. 61.

³⁴ Zob. m.in. M. Bożek, *Kontrola parlamentarna służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2012, R. 20, nr 1; R. Jastrzębski, *Kontrola i nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi w państwie polskim w latach 1990-2016*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2018, nr 4 (60).

³⁵ Pionierem i zarazem pierwowzorem obecnie funkcjonującej Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych była powołana w 1991 r. przez Sejm X kadencji z inicjatywy Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Obrony Narodowej stała Podkomisja do spraw Kontroli Służb Specjalnych. Obszerniej na temat powstania komisji zob. M. Kolaszyński, *Status...*, s. 209-211 i przywołana tam literatura.

³⁶ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 107.

wada wiąże się z jej politycznością. Cechy tej kontroli sprawiają, że nadaje się ona przede wszystkim do monitoringu jakości nadzoru rządu nad służbami specjalnymi, który jest możliwy dzięki tradycyjnym środkom kontroli, takim jak interpelacja, zapytanie poselskie, debata parlamentarna. Nie pozwalają one na bieżącą i stałą kontrolę działalności służb specjalnych. Celem takiej kontroli może być nie tylko poprawa nadzoru nad służbami poprzez zwiększenie nacisku na rząd. Wypracowanie konsensusu politycznego wokół reformy i zarządzania służbami specjalnymi musi odbyć się na forum parlamentu. Wynika to z doniosłych funkcji ustawodawczych i kreacyjnych przede wszystkim Sejmu, ale też Senatu.

Z perspektywy trzech dekad można stwierdzić, że ożywiona debata parlamentarna nad służbami specjalnymi ma charakter incydentalny. Jest ona prowadzona w związku ze zmianami w ustawodawstwie służb specjalnych³⁷. Często impulsem dla niej są obrady komisji śledczych, które stosunkowo często zajmowały się tą problematyką. Do tej pory nie wykorzystuje się potencjału tradycyjnych środków kontrolnych. Widoczne jest zjawisko przenoszenia odpowiedzialności za kontrolę rządu na Sejmową Komisję do Spraw Służb Specjalnych, mimo że działa ona w trybie niejawnym i w obecnym kształcie nie jest przygotowana do kontroli polityki rządu.

Drugim istotnym zagadnieniem parlamentarnej kontroli jest status wyspecjalizowanej komisji – Sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych³⁸. Regulacje prawne i praktyka funkcjonowania wskazują na regres tego typu kontroli. Sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych jest odseparowana do Sejmu, ale jednocześnie ma ograniczoną możliwość pozyskiwania informacji o podmiotach kontrolowanych – służbach specjalnych. W zakresie uprawnień informacyjnych komisji nie poczyniono od 1995 r. znaczącego postępu. Dodatkowo zauważalne są: zmniejszenie roli opozycji w jej pracach oraz ograniczona współpraca z Sejmem – ciągle wyzwaniem jest wypracowanie mechanizmu, który pozwoliłby na przekazywanie efektów działalności kontrolnej Sejmowi i opinii publicznej.

Zapewnienie Sejmowi dostępu do informacji niejawnych wymaga stworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych w postaci specjalnej komisji. Takie rozwiązanie zostało przyjęte niemal powszechnie w latach 90. ubiegłego wieku w wielu państwach³⁹. Jednak niezależnie od przyjętych rozwiązań, zawsze będą one stały w sprzeczności z jawną debatą parlamentarną. Istota wyspecjalizowanej kontroli sprowadza się do wyłonienia przez Sejm niewielkiej komisji, która w imieniu izby sprawuje kontrolę nad służbami

³⁷ Zob. np. M. Kolaszyński, *Sejmowa debata nad utworzeniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Między postępowaniem racjonalnego ustawodawcy a populizmem penalnym*, [w:] *Penalny populizm. Perspektywa polityczna i społeczna*, red. J. Czapska, M. Szafrńska, D. Wójcik, Kraków 2016.

³⁸ Komisja ma charakter stały. Oczywiście kontrolą służb mogą zajmować się inne komisje stałe. Z uwagi na zakres prac będą to przede wszystkim komisje odpowiedzialne na kontrolę działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne i obrona narodowa. Zob. S. Zalewski, *Kontrola służb...*, s. 104. Por. A. Żebrowski, *Sejmowa kontrola działalności służb specjalnych. Rzeczywistość czy fikcja*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2008, nr 5, s. 229.

³⁹ W państwach Unii Europejskiej brakuje ich jedynie w Irlandii i na Malcie. Na Słowacji i w Rumunii funkcjonuje nawet więcej niż jedna wyspecjalizowana komisja parlamentarna. Agencja Praw Podstawowych UE, *Surveillance By Intelligence Services... Volume I*, s. 36.

specjalnymi. Jest to stosunkowo wąskie grono osób, dlatego można jego członkom powierzyć niektóre tajemnice służb.

Stworzenie wśród posłów elitarnego grona „wtajemniczonych” ma daleko idące konsekwencje. Z formalnego punktu widzenia komisja jest jednym ze stałych organów Sejmu o charakterze wewnętrznym i pomocniczym. W rzeczywistości ma ona zapewnioną daleko idącą samodzielność, a jej rola polega na reprezentowaniu Sejmu – często nie tyle pomaga ona Sejmowi, lecz go zastępuje. Cała izba nie może zmienić lub skorygować jej stanowiska, co w przypadku innych komisji jest regułą. O samodzielności komisji świadczą ustawowe zakotwiczenie, zasada tajności posiedzeń oraz własne uprawnienia i obowiązki, które wykonuje ona niezależnie. Przykładowo: podejmowane przez nią uchwały w sprawie wyrażania opinii co do kandydatów na szefów służb i ich zastępców mają charakter ostateczny. Sejm nie ma możliwości ich zmiany albo uchylecia, nie może również uchwalić własnego stanowiska w miejsce opinii komisji⁴⁰. Zgodnie z Regulaminem Sejmu w posiedzeniach SKSS nie mogą uczestniczyć posłowie niebędący jej członkami (art. 139 ust. 1), co jest regułą w przypadku innych komisji. Oznacza to, że już samo zasiadanie w tym gremium można odbierać w kategoriach szczególnego przywileju prawnego w stosunku do innych posłów, którzy nie mogą poznać szczegółów jej prac⁴¹.

Z taką samodzielnością wiąże się ryzyko utożsamiania z podmiotem kontrolowanym. Z uwagi na konieczność zapewniania tajemnicy komisja jest zorganizowana i działa w sposób, który przypomina bardziej realia służb specjalnych niż debaty parlamentarnej. Stała współpraca ze służbami specjalnymi może przyczyniać się do zbyt ścisłego utożsamiania się z ich celami i problemami, co grozi utratą niezależnej i krytycznej perspektywy⁴². Kluczowy w tej sytuacji staje się niezależny dostęp posłów do informacji o działalności służb specjalnych. Jednak od początku funkcjonowania komisji do chwili obecnej o tym, co może być jej udostępniane, a co nie, decydują szefowie służb specjalnych⁴³. Jest to ich uznaniowa decyzja, która jest ostateczna i nie podlega nawet weryfikacji nadzorcy, np. Prezesa Rady Ministrów czy Ministra Obrony Narodowej⁴⁴. Ostatecznie o zakresie kontroli decydują podmioty kontrolowane (służby specjalne). Jak stwierdził Sławomir Zalewski: *szefowie w takich wypadkach albo zastaniają*

⁴⁰ P. Czarny, *Sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych na tle ogólnych dylematów parlamentarnej kontroli tych służb*, „Przegląd Sejmowy” 2008, R. 16, nr 3, s. 99 i n.

⁴¹ *Tamże*, s. 110.

⁴² M. Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States* [w:] *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, red. H. Born, M. Caparini, Hampshire-Burlington 2007, s. 14.

⁴³ W tym zakresie zasadnicze znaczenie nadal ma art. 39 *Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz.U. 2020, poz. 27) oraz analogicznie sformułowane przepisy ustaw kompetencyjnych służb specjalnych. Zob. P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie zakresu działania Komisji ds. Służb Specjalnych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 1(29), s. 47, [online] [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8136D8B1A1B8DFB6C1257A3300310C74/\\$file/ZP_1\(29\)-3.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8136D8B1A1B8DFB6C1257A3300310C74/$file/ZP_1(29)-3.pdf), 10 XII 2021.

⁴⁴ Zob. m.in. M. Bożek, *Sejmowa kontrola działalności służb specjalnych i jej ograniczenia wynikające z ustaw kompetencyjnych. Zarys problemu na tle uwarunkowań normatywnych*, „Studia Iuridica Lublieniensis” 2013, t. 20, s. 64-65.

się tajemnicą, albo zasypują komisję nic niewnoszącą statystyką. W ten sposób kontrola działalności szefów służb specjalnych staje się iluzoryczna⁴⁵.

Katalog zadań SKSS od momentu ukonstytuowania był obszerny i ulegał dalszemu rozszerzeniu⁴⁶. Jednak o faktycznej możliwości ich realizacji decyduje bardzo skromny zakres uprawnień⁴⁷. Do tej pory nie uregulowano ustawowo instrumentów kontroli i procedury kontrolnej. Żadna z ustaw nie reguluje kompleksowo obowiązków szefów służb specjalnych wobec SKSS. Komisja zdana na informacje od służb specjalnych w głównej mierze ogranicza się do aprobowania ich działalności. W żadnym państwie komisje parlamentarne nie mają pełnego dostępu do informacji niejawnych służb specjalnych. W tym względzie polityczność kontroli parlamentarnej jest trudną do przezwyciężenia przeszkodą. W Polsce jest ona spotęgowana przez brak atmosfery zaufania i konsensusu kluczowych sił politycznych wokół służb specjalnych.

Na ograniczone zaufanie i brak porozumienia wskazuje choćby ograniczenie roli opozycji w tej komisji⁴⁸, mimo że *ratio legis* jej funkcjonowania polega na dostarczeniu mniejszości parlamentarnej narzędzi do częściowego wglądu w prace służb specjalnych oraz na poszukiwaniu kompromisu w polityce wobec tych instytucji. Nowelizacją regulaminu Sejmu z 13 listopada 2015 r. zmieniono limit członków tego gremium, który został zredukowany z dziewięciu do siedmiu⁴⁹. Była to decyzja motywowana politycznie. Przepisy regulaminu były i pozostają elastyczne w tej materii, ponieważ określają jedynie górny limit członków komisji⁵⁰. Ostatecznie to Sejm każdej kadencji, na wniosek Prezydium Sejmu, ustala liczbę członków KSS. W 2015 r. Sejm VIII kadencji nie był zobligowany do powołania komisji w składzie dziewięcioosobowym. Bez zmiany regulaminu mógł powołać komisję w siedmioosobowym składzie. Jednak konfiguracja polityczna Sejmu przemawiała wtedy za składem dziewięcioosobowym: pięciu przedstawicieli PiS i po jednym przedstawicielu PO, Nowoczesnej, Kukiz'15 i PSL. Z uwagi na brak propozycji mniejszościowego udziału Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości w pracach komisji, siedmioosobowy skład oznaczał wykluczenie jednego z klubów opozycyjnych. Po zmianie regulaminu okazało się, że tym wykluczonym klubem będzie klub PSL⁵¹.

Ponadto nowelizacja regulaminu Sejmu zmieniała zasady przewodniczenia komisji. Uchwałą z 13 listopada 2015 r. wykreślono art. 138 ust. 1a regulaminu Sejmu, który

⁴⁵ S. Zalewski, *Kontrola służb...*, s. 107. Por. T. Kuć, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 205-206.

⁴⁶ Obszerniej na ten temat zob. S. Zalewski, *Kontrola służb...*, s. 111-114.

⁴⁷ W związku z członkostwem w SKSS posłom nie przysługują dodatkowe uprawnienia w zakresie kontroli służb specjalnych. Zob. M. Bożek, *Sejmowa...*, s. 58-59.

⁴⁸ Por. T. Kuć, *Analiza funkcjonalności...*, s. 110.

⁴⁹ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. 2015, poz. 1130.

⁵⁰ Takie rozwiązanie ułatwia dostosowanie składu komisji do partyjnej struktury Izby bez konieczności zmian w regulaminie. P. Czarny, *Sejmowa...*, s. 100-101.

⁵¹ Wpisywało się to w szerszą politykę ograniczenia roli tej partii politycznej w Sejmie, czego najbardziej wyrazistym przejawem był brak przedstawiciela PSL w Prezydium Sejmu.

brzmiał następująco: *funkcję przewodniczącego Komisji i zastępcy przewodniczącego pełni kolejno, po 6 miesięcy, członkowie Komisji*. Nowelizacja zamknęła klamrą obowiązujące zwyczaj parlamentarnego, który polegał na rotacyjnym przewodniczeniu prac komisji. Praktyka taka pojawiła się wraz z ukonstytuowaniem się SKSS w 1995 r. – co pół roku następowała zmiana na stanowisku przewodniczącego komisji, co wynikało z ustaleń Konwentu Seniorów z października 1995 r. Dodatkowo od IV kadencji Sejmu (2001-2005), nadal na zasadzie rotacji, przewodniczącymi zostawali jedynie posłowie opozycji. Z biegiem lat można było mówić o zasadach przewodniczenia KSS jako o przejawie kultury politycznej, który nie wymaga formalizowania czy dekretoowania⁵². Ten zwyczaj nie miał tylko symbolicznego wymiaru. Zgodnie z prawem przewodniczący reprezentuje komisję m.in. w obradach rządowego Kolegium ds. Służb Specjalnych.

Początek końca omawianego zwyczaju nastąpił już w 2009 r., kiedy poprzez zmianę regulaminu postanowiono go sformalizować. Większość parlamentarna opowiedziała się w 2009 r. za wprowadzeniem przepisu o rotacyjności przewodnictwa bez różnicowania na koalicję i opozycję, co wynikało z trudności związanych ze sformulowaniem legalnej definicji pojęcia „opozycja”. Tym samym nie sformalizowano zwyczaju o kierowaniu pracami SKSS przez przedstawiciela opozycji. Z kolei w 2015 r. zrezygnowano z instytucji rotacyjności na stanowisku przewodniczącego. Zmiany regulaminowe znalazły także odzwierciedlenie w praktyce obsady tego stanowiska, które nie rządzi się już zasadą rotacyjności.

Sejm czerpie umiarkowane korzyści z prac komisji. Sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych nie przywiązywała do tej pory dużej wagi do jednej z dwóch podstawowych funkcji Sejmu, jaką jest kontrola rządu. Nie jest to gremium inicjujące w Sejmie debatę nad nadzorem nad służbami specjalnymi⁵³. Gremium, opierając się na szerszej znajomości problemu, stara się budować obraz służb specjalnych oraz diagnozować problemy związane z zarządzaniem tymi instytucjami. Otwarte pozostaje pytanie, czy w ramach komisji będzie budowany konsensus polityczny wobec służb specjalnych, co wymaga uwzględniania roli opozycji. Wykreślenie w 2015 r. przepisu o rotacyjności przewodnictwa KSS może oznaczać wybór szefa komisji na takich samych zasadach, jak w innych komisjach. Jednak przy odpowiedniej woli politycznej może też oznaczać (a na pewno tego nie przekreśla) powrót do zwyczaju obejmowania tego stanowiska przez przedstawiciela opozycji.

4. NIEZALEŻNE ORGANY KONTROLI

Dostęp do sieci informacyjnych i baz danych pozwala niewielkim kosztem ingerować niemal w każdą sferę życia jednostki. Do niedawna niszowa kwestia kontroli nad służbami specjalnymi, a zwłaszcza nad stosowanymi przez nie technikami inwigilacyjnymi,

⁵² Por. M. Bożek, *Sejmowa...*, s. 52-53.

⁵³ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na coraz bardziej ograniczoną politykę informacyjną SKSS. Zob. S. Zalewski, *Kontrola służb...*, s. 111.

staje się istotną częścią szerszego problemu podstaw funkcjonowania współczesnych demokracji. Z uwagi na możliwość masowej ingerencji w prawa człowieka pojawia się potrzeba rozbudowania mechanizmów niezależnej kontroli. Do ochrony praw człowieka właściwe są organy władzy sądowniczej oraz kontroli i ochrony prawa. Odnosnie do kontroli cywilnej m.in. służb specjalnych największą aktywnością w ciągu ostatnich trzech dekad wykazywali się Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Najwyższa Izba Kontroli. Wśród podmiotów o konstytucyjnych gwarancjach niezależności istotna rola została przypisana sądom (powszechnym, administracyjnym i wojskowym) oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu⁵⁴. Współcześnie ocena roli tych instytucji nie może być dokonana w oderwaniu od kryzysu ustrojowego wokół nich. W szczególności ograniczona została rola Trybunału Konstytucyjnego, którego orzecznictwo istotnie przyczyniało się wcześniej do dostosowania regulacji ustawowych do standardów konstytucyjnych i europejskich. Pod znakiem zapytania stoi także udział Rzecznika Praw Obywatelskich w cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi⁵⁵.

W Polsce jak do tej pory nie powstała wyspecjalizowana, niezależna instytucja, która zajmowałaby się wyłącznie kontrolą działalności służb specjalnych⁵⁶. Obecnie w wielu państwach powstają tego typu zewnętrzne wobec egzekutywy organy⁵⁷. Można wskazać na elementy, które odróżniają je od komisji parlamentarnych. Po pierwsze, mają one zapewnione gwarancje niezależności, w tym neutralność polityczną. Z uwagi na swoją bezstronność mają szerokie uprawnienia dostępu do informacji na temat działalności operacyjnej służb specjalnych. Po drugie, instytucje te działają permanentnie, a kontrola służb specjalnych jest ich podstawowym zadaniem. Dzięki temu mogą kontrolować ich bieżącą aktywność. Po trzecie, stała działalność wymusza wysoki stopień specjalizacji i znajomość aspektów prawnych i kwestii technicznych związanych z funkcjonowaniem służb specjalnych⁵⁸.

Organizacja tego typu instytucji jest bardzo zróżnicowana i zależna od rozwiązań przyjętych w konkretnym państwie. Często organy tego typu mają zagwarantowaną własną administrację. Do ich przykładowych zadań i uprawnień należą: zatwierdzanie środków inwigilacyjnych; rozpatrywanie skarg (obywateli) na działalność służb specjalnych; możliwość żądania dokumentów i informacji od służb specjalnych; wydawanie

⁵⁴ Obszerniej na ten temat zob. m.in. M. Kolaszyński, *Status...*, s. 226-243; S. Zalewski, *Kontrola służb...*, s. 115-150.

⁵⁵ Zob. M. Kolaszyński, *Surveillance Powers of Law Enforcement and Intelligence Services in Poland*, [w:] *Security Outlook 2018*, red. A. Gruszczyk, Kraków 2019.

⁵⁶ Kompleksowa propozycja powołania niezależnego organu kontroli nad służbami specjalnymi została przygotowana pod auspicjami Rzecznika Praw Obywatelskich. Zob. A. Bodnar [i in.], *Osiodłać Pegaza. Przestrzeganie praw obywatelskich w działaniach służb specjalnych – założenia reformy*, 2019, [online] https://panoptrykon.org/sites/default/files/osiodlac_pegaza_-_jak_powinien_wygladac_nadzor_nad_službami._raport_ekspertow.pdf, 10 XII 2021. Zob. też M. Kolaszyński, „Osiodłać Pegaza” – założenia reformy kontroli nad służbami specjalnymi, „Komentarz KBN” 2019, nr 10(52), [online] <https://zbn.inp.uj.edu.pl/documents/92718966/141790378/Kolaszy%C5%84ski+M.+20.11.19+-+K52/d309e6fd-bb84-402c-a7e3-f99b00ad5ec4>, 10 XII 2021.

⁵⁷ Zob. Agencja Praw Podstawowych UE, *Surveillance by Intelligence Services... Volume I*, s. 41-58.

⁵⁸ *Tamże*.

opinii dla władzy wykonawczej lub ustawodawczej, m.in. dotyczących procesu legislacyjnego, oraz możliwość wszczynania dochodzeń z własnej inicjatywy i na wnioski innych organów⁵⁹.

Powoływanie wyspecjalizowanych organów eksperckich do kontroli służb specjalnych nie jest wymaganym standardem w ramach niezależnej kontroli nad służbami specjalnymi. Europejski Trybunał Praw Człowieka dopuszcza możliwość kontrolowania działalności inwigilacyjnej w taki sposób. Jednak jako podstawowe rozwiązanie wskazuje kontrolę sądowniczą nad tego typu działalnością służb⁶⁰. W Polsce korzysta się z niego od 2001 r. Jednak w praktyce kontrola nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi służb specjalnych budzi wiele zastrzeżeń. Nadal żaden niezależny organ nie rozpatruje skarg obywateli na tego typu działalność służb specjalnych i policyjnych. Nie tylko w tym punkcie nie został wykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r.⁶¹ Ciągłe brakuje skutecznej, tj. wyposażonej w odpowiednie uprawnienia i procedury kontroli zewnętrznej udostępniania służbom danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. We wspomnianym orzeczeniu trybunał wymaga niezależnej kontroli każdego udostępnienia danych telekomunikacyjnych. Wynika z tego konieczność wprowadzenia kontroli jednostkowej, zindywidualizowanej.

Obecnie nie ma w Polsce takiej kontroli, a ta która jest ustawowo zagwarantowana od 2016 r. w dużym stopniu wydaje się iluzoryczna. Pod względem formalnym bardziej rozbudowana jest weryfikacja przez sądy powszechne i wojskowe innego uprawnienia inwigilacyjnego – kontroli operacyjnej⁶². Ten typ kontroli został ustanowiony w 2001 r., dlatego więcej wiadomo na temat praktyki tej kontroli. Udostępniane publicznie statystyki wskazują, że w rodzimych realiach sądy akceptują ponad 95% wniosków szefów służb specjalnych o zastosowanie kontroli operacyjnej⁶³.

Kontrolę sądową nad kontrolą operacyjną oraz nad danymi telekomunikacyjnymi, internetowymi i pocztowymi łączy wspólny element. W obu wypadkach ustawodawca nie zagwarantował trwałych struktur organizacyjnych w ramach sądów, które miałyby zajmować się tego typu działalnością. Ponadto nie zapewnił dodatkowych środków finansowych i kadrowych przeznaczonych na ten cel. Znacząco ogranicza to możliwość desygnowania sędziów, dla których kontrola działalności inwigilacyjnej byłaby aktywnością pierwszoplanową. Sędziów, którzy mogliby w tej materii się wyspecjalizować i którzy byłiby wyposażeni w odpowiedni aparat pomocniczy (urzędniczy).

⁵⁹ *Tamże*.

⁶⁰ Zob. m.in. sprawa Klass i inni przeciwko Niemcom: wyrok ETPCz z dnia 18 listopada 1977 r. Orzeczenie ETPC z 6 września 1978 r. w sprawie Klass i inni przeciwko Niemcom, skarga nr 5029/71.

⁶¹ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r.*, sygn.23/11, Dz.U. 2014, poz. 1055.

⁶² Obszerniej na ten temat zob. M. Kolaszyński, *Niezależne organy eksperckie – sposób na kontrolę działalności inwigilacyjnej służb specjalnych i policyjnych?*, [online] <https://fibis.pl/niezalezne-organy-eksperckie-sposob-na-kontrolę-działalności-inwigilacyjnej-służb-specjalnych-i-policyjnych>, 22 XI 2021.

⁶³ Szczegółowa analiza na ten temat zob. A. Nyzio, *Inwigilacja w Polsce A.D. 2020*, „Komentarz KBN” 2021, nr 11(83), <https://zbn.inp.uj.edu.pl/documents/92718966/141790378/Komentarz83-Nyzio/e25f69bc-9dea-4463-ba55-45e454e387ef>, 22 XI 2021.

Zapewnienie odpowiednich struktur administracyjnych pozwalających na permanentną kontrolę jest uzasadnione skalą zjawiska⁶⁴.

Obecnie w Polsce nie jest rozważane przez rządzących powołanie niezależnego organu eksperckiego, co świadczy o braku woli politycznej do stworzenia niezależnej kontroli służb specjalnych. Kluczowe dla poprawnego funkcjonowania organów eksperckich są oprócz niezależności: profesjonalizm, ustawiczne działanie, zaplecze administracyjne i eksperckie. Tego samego wymaga poprawnie zaprojektowana kontrola sądownicza – aby sądy mogły zajmować się weryfikowaniem działalności inwigilacyjnej, muszą zostać stworzone do tego możliwości organizacyjne i funkcjonalne. Reforma uprawnień władzy sądowniczej powinna zapewnić stałą, profesjonalną i zabezpieczoną trwałą strukturą organizacyjną kontrolę nad działalnością inwigilacyjną służb specjalnych i policyjnych. Musi być to też kontrola, która – jak w przypadku organu eksperckiego – pozwala wskazać jasno strukturę i osobę odpowiedzialną za jej przeprowadzenie.

* * *

Ocena systemu cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi w 2021 r. wskazuje na zauważalny regres. Ciągłe brakuje klarownie wyróżnionych instytucji, które powinny podlegać systemowi kontroli i nadzoru. Nie są jasno uregulowane granice nadzoru sprawowanego przez polityków. Organy nadzorcze nie dysponują rozbudowanym cywilnym zapleczem merytorycznym i administracyjnym, co umożliwiłoby stałą kontrolę służb specjalnych oraz koordynację ich pracy z innymi instytucjami bezpieczeństwa. Osłabieniu ulegały także standardowe środki kontroli dostępne w ramach porządku konstytucyjnego (np. Sejm, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich). Ogranicza to możliwość budowania kultury politycznej i organizacyjnej wokół służb specjalnych. Ponadto w dalszym ciągu nie występuje w Polsce efektywna i niezależna kontrola ekspercka nad działalnością operacyjną służb specjalnych. Ta sprawowana przez sądy ma w dużej mierze charakter nominalny.

BIBLIOGRAFIA

- Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), *Surveillance by Intelligence Services. Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU. Volume I. Member States' Legal Frameworks*, Luxembourg 2017.
- Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), *Surveillance by Intelligence Services. Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU. Volume II. Field Perspectives And Legal Update*, Luxembourg 2017.
- Balaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.
- Bankowicz M., *Zamach stanu. Studium teoretyczne*, Kraków 2009.

⁶⁴ Tamże.

- Bodnar A. [i in.], *Osiadłać Pegaza. Przestrzeganie praw obywatelskich w działaniach służb specjalnych – założenia reformy*, 2019, [online] https://panoptikon.org/sites/default/files/osiodlac_pegaza_-_jak_powinien_wygladac_nadzor_nad_sluzbami_raport_ekspertow.pdf.
- Born H., Mesevage G.G., *Introducing Intelligence Oversight*, [w:] *Overseeing Intelligence Services. A Toolkit*, red. H. Born, A. Wills, Geneva 2012.
- Bożek M., *Kontrola parlamentarna służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2012, R. 20, nr 1, s. 9-23.
- Bożek M., *Sejmowa kontrola działalności służb specjalnych i jej ograniczenia wynikające z ustaw kompetencyjnych. Zarys problemu na tle uwarunkowań normatywnych*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2013, t. 20, s. 47-69.
- Bożek M., *Służby specjalne. Kryteria klasyfikacji na tle ustawodawstwa policyjnego*, „Przegląd Policyjny” 2008, R. 18, nr 4, s. 137-163.
- Bożek M. [i in.], *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
- Caparini M., *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States*, [w:] *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, red. H. Born, M. Caparini, Aldershot–Burlington 2007.
- Czarny P., *Opinia prawna w sprawie zakresu działania Komisji ds. Służb Specjalnych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 1(29), s. 43-51, [online] [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8136D8B1A1B8DFB6C1257A3300310C74/\\$file/ZP_1\(29\)-3.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8136D8B1A1B8DFB6C1257A3300310C74/$file/ZP_1(29)-3.pdf).
- Czarny P., *Sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych na tle ogólnych dylematów parlamentarnej kontroli tych służb*, „Przegląd Sejmowy” 2008, R. 16, nr 3, s. 93-112.
- Dobrzycki P., *Istota demokratycznego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi*, „Wiedza Obronna” 2020, vol. 271, nr 2, s. 35-61.
- Dudek A., Paczkowski A., *Polska*, [w:] *Czekiści. Organy bezpieczeństwa w europejskich krajach bloku sowieckiego 1944-1989*, red. K. Persak, Ł. Kamiński, Warszawa 2010.
- Galicki Z., *Kontrola parlamentarna nad działalnością służb specjalnych (na przykładzie wybranych państw obcych)*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1991, nr 1.
- Galij-Skarbińska S., *Model zmiany cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989-1990. Powstanie Urzędu Ochrony Państwa*, Toruń 2019.
- Jastrzębski R., *Kontrola i nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi w państwie polskim w latach 1990-2016*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2018, nr 4(60), s. 25-52, <https://doi.org/10.31268/ZPBAS.2018.60>.
- Kolaszyński M., *Sejmowa debata nad utworzeniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Między postępowaniem racjonalnego ustawodawcy a populizmem penalnym*, [w:] *Penalny populizm. Perspektywa polityczna i społeczna*, red. J. Czapska, M. Szafrąńska, D. Wójcik, Kraków 2016.
- Kolaszyński M., *Budowa systemu nadzoru i kontroli jako warunek efektywnego działania służb specjalnych w demokratycznym państwie*, [w:] *Raport Fundacji Instytut Bezpieczeństwa i Strategii. Wyzwania dla bezpieczeństwa współczesnej Polski*, Warszawa 2019, [online] <https://fibis.pl/wp-content/uploads/2019/10/RAPORT-Wyzwania-dla-bezpiecze%C5%84stwa-wsp%C3%B3%C5%82czesnej-Polski-FIBiS.pdf>.
- Kolaszyński M., *Kształtowanie polskiego modelu cywilnych służb specjalnych w latach 1989-1990*, „Politeja” 2012, nr 3, s. 295-307.

- Kolaszyński M., *Kto rządzi w polskich służbach specjalnych?*, „Komentarz KBN” 2020, nr 7(62), [online] <https://zbn.inp.uj.edu.pl/documents/92718966/141790378/Kolaszy%C5%84ski+M.+--+25.03.2020+--+K62/6f2a717b-f61d-45f3-bee5-9a2fd7e1b852>.
- Kolaszyński M., *Nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2013, nr 2, s. 83-98.
- Kolaszyński M., *Niezależne organy eksperckie – sposób na kontrolę działalności inwigilacyjnej służb specjalnych i policyjnych?*, [online] <https://fibis.pl/niezalezne-organy-eksperckie-sposob-na-kontrolę-dzialalnosc-inwigilacyjnej-sluzb-specjalnych-i-policyjnych>.
- Kolaszyński M., *„Osiodłać Pegaza” – założenia reformy kontroli nad służbami specjalnymi*, „Komentarz KBN” 2019, nr 10 (52), [online] <https://zbn.inp.uj.edu.pl/documents/92718966/141790378/Kolaszy%C5%84ski+M.+--+20.11.19+--+K52/d309e6fd-bb84-402c-a7e3-f99b00ad5ec4>.
- Kolaszyński M., *Secret Surveillance in Poland After Snowden*, [w:] *Trust and Transparency in an Age of Surveillance*, red. L.A. Viola, P. Laidler, Abingdon–New York 2021, <https://doi.org/10.4324/9781003120827-10>.
- Kolaszyński M., *Surveillance Powers of Law Enforcement and Intelligence Services in Poland*, [w:] *Security Outlook 2018*, red. A. Gruszczak, Kraków 2019, <https://doi.org/10.12797/9788381380843>.
- Kolaszyński M., *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku*, Kraków 2016.
- Kozłowski T., *Koniec imperium MSW. Transformacja organów bezpieczeństwa państwa 1989-1990*, Warszawa 2019.
- Krieger W., *Geheimdienste in liberaldemokratischen Staaten*, [w:] *Staatsgeheimnisse. Arkanpolitik im Wandel der Zeiten*, red. R. Voigt, Wiesbaden 2017, https://doi.org/10.1007/978-3-658-16235-1_11.
- Kuć T., *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 190-214.
- Matei F.C., Halladay C., *The Role and Purpose of Intelligence in a Democracy*, [w:] *The Conduct of Intelligence in Democracies. Processes, Practices, Cultures*, red. F.C. Matei, C. Halladay, Boulder 2019.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli organizacji służb specjalnych oraz nadzoru nad nimi*, Warszawa 2005.
- Nyzio A., *Inwigilacja w Polsce A.D. 2020*, „Komentarz KBN” 2021, nr 11 (83), [online] <https://zbn.inp.uj.edu.pl/documents/92718966/141790378/Komentarz83-Nyzio/e25f69bc-9dea-4463-ba55-45e454e387ef>.
- Nyzio A., *Rakowiecka w remoncie. Transformacja polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w latach 1989-1993*, Kraków 2020, <https://doi.org/10.12797/9788381382694>.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999.
- Ott M., *Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight*, „International Journal of Intelligence and Counterintelligence” 2003, vol. 16, nr 1, s. 69-94, <https://doi.org/10.1080/713830378>.
- Siemiątkowski Z., *Kształtowanie się systemu cywilnej, demokratycznej kontroli nad służbami specjalnymi RP*, [w:] *Lewica w praktyce rządzenia. Problemy wybrane*, red. D. Waniek, Toruń 2010.
- Stelmach J., *Kontrola obywatelska nad cywilnymi służbami specjalnymi w Polsce*, Kraków 2021 (niepublikowana praca licencjacka).

Swoboda P., *Minister koordynator do spraw służb specjalnych w Polsce w latach 1997-2020. Cywilna kontrola czy polityczna ingerencja?*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2021, vol. 7, nr 1, s. 125-150, <https://doi.org/10.34739/dsd.2021.01.08>.

Widacki J., *Prehistoria UOP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, wydanie specjalne, s. 18-21.

Zalewski S., *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Warszawa 2021.

Żebrowski A., *Sejmowa kontrola działalności służb specjalnych. Rzeczywistość czy fikcja*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2008, nr 5, s. 227-246.

Akty prawne i orzecznictwo

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 1995, nr 23, poz. 271.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2015, poz. 1130.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz.U. 1996, nr 106, poz. 496.

Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2020, poz. 27.

Dr Mateusz KOLASZYŃSKI – adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Narodowego UJ. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół miejsca i roli służb specjalnych w państwach demokratycznych.