

Mateusz KOLASZYŃSKI 

Uniwersytet Jagielloński

mateusz.kolaszynski@uj.edu.pl

Dariusz STOLICKI 

Uniwersytet Jagielloński

dariusz.stolicki@uj.edu.pl

INWIGILACJA W PARLAMENCIE

ANALIZA PROCESU LEGISLACYJNEGO PROJEKTÓW DOTYCZĄCYCH CZYNNOŚCI OPERACYJNO- -ROZPOZNAWCZYCH W DOBIE ROZWOJU TECHNOLOGICZNEGO¹

ABSTRACT **Surveillance in Parliament: An Analysis of the Legislative Process of Projects Concerning Secret Surveillance in the Era of Technological Development**

Secret surveillance is one of the core activities of the intelligence services. Covert collection of information about individuals is often necessary for the effective performance of their tasks. On the other hand, the development of information technologies enables mass and virtually unlimited covert surveillance, thereby compromising democratic values such as privacy or transparency. Thus, balancing security and individual rights requires the creation of appropriate legal and political checks on surveillance. The responsibility for delineating the permissible boundaries of surveillance authorities rests primarily upon parliaments. However, Polish surveillance law tends to successively expand surveillance powers at the expense of the constitutional balance, as confirmed by multiple Constitutional Court rulings. One of the theories put forward to explain this fact is the regulatory capture theory, according to which legislators, through

¹ Publikacja powstała przy wsparciu środków Priorytetowego Obszaru Badawczego Society of the Future w ramach programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza” w Uniwersytecie Jagiellońskim.

close cooperation with intelligence agency personnel, adopt the latter's perspective and values, becoming co-opted to further their interests. This is exacerbated because the intelligence personnel has greater expertise on surveillance issues, and, as noted by J. Widacki, *an exceptional capability to charm discussants, strong motives for exercising it, and substantial experience with significant successes in this area*. This article seeks to 'un-charm' this area. Through a combination of quantitative and qualitative methods, and by reference to objective, measurable indicators, we seek to assess the extent of regulatory capture on the Polish legislative process in the area of secret surveillance, and thereby contribute to explaining the weakness of the legal and political checks on intelligence services in Poland.

Keywords: legislative process, secret surveillance, intelligence services

Słowa kluczowe: proces legislacyjny, tajna inwigilacja, służby wywiadowcze

WSTĘP

Dostęp do sieci informacyjnych i baz danych pozwala niewielkim kosztem ingerować niemal w każdą sferę życia jednostki. Do niedawna niszowy problem kontroli nad służbami wywiadowczymi, a zwłaszcza nad stosowanymi przez nie technikami inwigilacyjnymi, staje się istotną częścią szerszego zagadnienia podstaw funkcjonowania współczesnych demokracji². Państwo staje przed wyzwaniem uregulowania tej sfery. Rozwój technologii informacyjnych umożliwi masową i nieograniczoną tajną inwigilację obywateli. Jak stwierdzono w raporcie przygotowanym pod auspicjami Rzecznika Praw Obywatelskich: *w Polsce doświadczamy nie tyle próby nadążania za zmianą technologiczną, co raczej ze znaczącym pogorszeniem standardu. To powoduje dodatkowe zagrożenie dla praw obywatelskich i tym bardziej uświadamia potrzebę zmian prawnych w tym zakresie*³.

Od wielu lat uchwalane w Polsce prawo inwigilacyjne odstaje od standardów konstytucyjnych i europejskich. Jak do tej pory nie zbadano kompleksowo przyczyn tego zjawiska. Naszym zdaniem warto zastanowić się, czy nie wynika to z dominującego wpływu służb uprawnionych do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych na kształt prawa inwigilacyjnego. To właśnie te instytucje mogą stanowić główne zaplecze eksperckie legislatorów i mają możliwość ograniczania dostępu do informacji na temat tej działalności. Pozwala im to przeforsować koncepcję szerokich uprawnień inwigilacyjnych, która jest korzystna z punktu widzenia efektywnego wykonywania zadań przez służby policyjne i specjalne. Jednocześnie dla tego typu instytucji takie wartości konstytucyjne,

² Zob. m.in. M. Rojszczak, *Nieograniczone programy inwigilacji elektronicznej a koncepcja państwa autorytarnego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, vol. 42, nr 2, s. 222.

³ Zob. A. Bodnar i in., *Osiodłać Pegaza. Przestrzeganie praw obywatelskich w działaniach służb specjalnych – założenia reformy*, 2019, s. 10, [online] https://panoptikon.org/sites/default/files/osiodlac_pegaza_-_jak_powinien_wygladac_nadzor_nad_sluzbami._raport_ekspertow.pdf, 21 IX 2022.

jak prawa człowieka i transparentność, nie stanowią priorytetu⁴. Naszym zdaniem potwierdzenie dominującej roli służb w procesie legislacyjnym pozwala wyjaśnić, dlaczego uchwalane prawo inwigilacyjne dalece odstaje od standardów demokratycznych.

Istotą naszego podejścia badawczego jest potraktowanie relacji między Sejmem a służbami specjalnymi z perspektywy ekonomii regulacji, będącej gałęzią teorii wyboru publicznego. Podstawą teoretyczną dla naszych hipotez jest w szczególności teoria zawłaszczania regulacji (*regulatory capture*), sformułowana w latach 60. i 70. XX wieku przez badaczy reprezentujących chicagowską szkołę ekonomii, z Georgem J. Stiglerem na czele. Zgodnie z jej założeniami instytucje regulacyjne i kontrolne poprzez regularną współpracę z podmiotami regulowanymi (kontrolowanymi) zbyt ściśle utożsamiają się z ich celami i problemami, tracąc tym samym niezależną i krytyczną perspektywę. Dla przetestowania naszej hipotezy przeanalizowaliśmy procedury ustawodawcze dla sejmowych projektów ustaw z obszaru prawa inwigilacyjnego od 1989 roku, badając ich inicjatorów i uczestników pod kątem wcześniejszych związków ze służbami w toku kariery zawodowej czy dorobku zawodowego w tematyce inwigilacji.

Artykuł składa się z trzech zasadniczych części. W pierwszej przedstawiona została problematyka czynności operacyjno-rozpoznawczych jako szczególnego obszaru regulacji. W drugiej części scharakteryzowana została teoria zawłaszczania regulacji i możliwość jej zastosowania w omawianym obszarze zainteresowań. Trzecia część stanowi przedstawienie wyników wstępnych badań, w których skupiliśmy się na: wyszczególnieniu projektów prawa inwigilacyjnego; inicjatorach poszczególnych projektów ustaw i ich skuteczności we wprowadzaniu zmian; działalności komisji parlamentarnych oraz aktywności posłów i ekspertów.

W pracy uwzględniono stan prawny na 31 marca 2022 roku⁵.

1. PRZEDMIOT BADAŃ: CZYNNOŚCI OPERACYJNO-ROZPOZNAWCZE – PRAWO INWIGILACYJNE

Czynności operacyjno-rozpoznawcze należą do podstawowego repertuaru uprawnień służb wywiadowczych i policyjnych. W Polsce, pomimo stosunkowo obszernej i rozproszonej regulacji, nie posiadają one definicji ustawowej⁶. Do rodzimego porządku prawnego nadal przystaje definicja sformułowana przez Jerzego Koniecznego, zgodnie z którą czynności operacyjno-rozpoznawcze są umocowanymi ustawowo, z reguły niejawnymi działaniami organów państwowych, realizowanymi w celach informacyjnych,

⁴ Por. J. Widacki, *Dyskretny urok tajnych służb*, [w:] tegoż, *Rozważania o prawie i sprawiedliwości*, Kraków 2007, s. 57-62.

⁵ Dnia 28 września 2022 roku do grona 11 służb uprawnionych do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych dołączył Inspektorat Wewnętrzny Służby Więziennej. Zob. *Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2022, poz. 1933. Instytucja ta nie została uwzględniona w niniejszych badaniach.

⁶ Obszerniej na ten temat zob. m.in. J. Mąka, *Ustawa o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych – czy jest potrzebna w obecnym stanie prawnym w Polsce?*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 4, s. 126-151.

prewencyjnych, wykrywczych lub dowodowych, a w przypadku służb wywiadowczych mających ponadto znaczenie polityczne, militarne i gospodarcze⁷. Zwraca uwagę wielość celów tego typu aktywności państwa i rzeczywiście trudno wyobrazić sobie zapobieganie i zwalczanie przestępczości oraz prowadzenie działalności wywiadowczej bez możliwości dyskretnego pozyskiwania informacji⁸.

Powyższa definicja odnosi się pośrednio do podmiotów wykonujących tego typu działania, ograniczając ich krąg do organów państwowych. W Polsce takie uprawnienia przysługują obecnie aż 11 służbom określanym jako specjalne lub policyjne, co ilustruje tabela 1. Zgodnie z polskim porządkiem prawnym jest to katalog zamknięty. Zasadnicza część uprawnień do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych jest uregulowana w dziewięciu tzw. ustawach kompetencyjnych⁹. Z punktu widzenia spójności regulacji wyzwanie stanowi zróżnicowany nadzór polityczny nad owymi służbami, który sprawowany jest przez co najmniej kilku członków rządu, często na różnych zasadach¹⁰.

Tabela 1. Nadzór nad służbami uprawnionymi do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych¹¹

Nadzór	Służba
Prezes Rady Ministrów (opcjonalnie za pośrednictwem Ministra Koordynatora do spraw Służb Specjalnych)	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW)
	Agencja Wywiadu (AW)
	Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA)
Minister właściwy do spraw wewnętrznych	Policja
	Straż Graniczna
	Służba Ochrony Państwa (SOP)
	Biuro Nadzoru Wewnętrznego
Minister Obrony Narodowej	Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW)
	Służba Wywiadu Wojskowego (SWW)
	Żandarmeria Wojskowa (ŻW)
Minister właściwy do spraw finansów publicznych	Krajowa Administracja Skarbowa (KAS)

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Zob. J. Konieczny, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze*, [w:] *Kryminalistyka*, red. J. Widacki, Warszawa 2008, s. 125.

⁸ E. Gruza, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze*, [w:] E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Warszawa 2008, s. 61-62.

⁹ Np. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1882 z późn. zm.

¹⁰ A. Dana, *Prawo o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 3, s. 49.

¹¹ W tabeli nie uwzględniono Ministra Sprawiedliwości, ponieważ nie nadzorował on bezpośrednio żadnej służby uprawnionej do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych (stan na 21 września 2022 roku). Warto jednak odnotować, że ten minister jako Prokurator Generalny posiada istotne kompetencje w zakresie nadzoru nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Obszerniej na ten temat zob. S. Zalewski, *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Warszawa 2021, s. 95-102.

Z uwagi m.in. na głęboką ingerencję w prawa i wolności człowieka czynności operacyjno-rozpoznawcze są uregulowane w ustawach¹². Oznacza to, że główny ciężar unormowania tej materii spoczywa na parlamencie, a legislatura stała się, przynajmniej od 1990 roku, kluczową instytucją odpowiedzialną za określenie granic stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Jednak immanentną cechą tej aktywności państwa jest tajność, która może znacząco utrudniać budowanie podstawy ustawowej. Czynności operacyjno-rozpoznawcze, by jeszcze raz odwołać się do definicji Koniecznego, są z reguły niejawnymi działaniami. Oznacza to, że krąg podmiotów, które posiadają praktyczną wiedzę na temat ich stosowania ogranicza się w dużej mierze do funkcjonariuszy służb specjalnych i policyjnych. W ten sposób w procesie legislacyjnym mogą oni uchodzić za jedynych ekspertów w tej dziedzinie.

W przeprowadzonej analizie procesu legislacyjnego za punkt wyjścia przyjęliśmy opisane wyżej formalne ujęcie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Jednak przy określeniu ram przedmiotu badań (prawo inwigilacyjne) skorzystaliśmy również z niektórych elementów szerszego ujęcia, budowanego w oparciu o pojęcie tajnej inwigilacji (*secret surveillance*). Jest ono wykorzystywane w badaniach komparatystycznych i oznacza tajne techniki oraz praktyki zbierania informacji o osobie, bez jej wiedzy i zgody, najczęściej stosowane przez służby policyjne i wywiadowcze¹³. Naszym zdaniem taka definicja pozwala szerzej spojrzeć na sposób stanowienia prawa i uwzględnić dynamikę zmian spowodowaną m.in. postępem technologicznym¹⁴. Po pierwsze, daje to możliwość uwzględnienia metod inwigilacyjnych, które nie zostały wprost określone jako czynności operacyjno-rozpoznawcze. Po drugie, w studiach nad inwigilacją wskazuje się na szerszy cel prowadzenia takiej działalności, który obejmuje również m.in. wpływ na jednostki i grupy społeczne¹⁵. Po trzecie, w ten sposób rozszerzeniu ulega katalog instytucji związanych ze stosowaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych (tajnej inwigilacji)¹⁶.

¹² Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę prywatności jednostki, ustawodawca musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasadę dookreśloności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2005 r.*, sygn. K 4/04. Obszerniej na ten temat zob. M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku*, Kraków 2016, s. 135-137 i przywołana tam literatura.

¹³ O. Svenonius, F. Björklund, *Explaining Attitudes to Secret Surveillance in Post-Communist Societies*, „East European Politics” 2018, vol. 34, nr 2, s. 128. Por. T. Miłkowski, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a prawa i wolności jednostki*, Warszawa 2020, s. 120.

¹⁴ D. Lyon, *Surveillance, Snowden, and Big Data: Capacities, Consequences, Critique*, „Big Data & Society” 2014, nr 1, s. 2.

¹⁵ P. Laidler, *Secrecy Versus Transparency in the US National Security Surveillance State*, [w:] *Trust and Transparency in an Age of Surveillance*, red. L.A. Viola, P. Laidler, London 2022, s. 108 i przywołana tam literatura.

¹⁶ Za przykład może posłużyć ustawowa regulacja czynności operacyjno-rozpoznawczych Biura Ochrony Rządu (BOR). Zgodnie z ustawą funkcjonariusze tej formacji nie byli uprawnieni do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych – w ustawie w ogóle nie pojawia się określenie „czynności operacyjno-rozpoznawcze”. Jednak niektóre uprawnienia BOR były typowymi uprawnieniami inwigilacyjnymi. Zob. art. 17 ust. 2 oraz art. 19 *Ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu* (Dz.U. 2017, poz. 985 ze zm.). Por. Zob. J. Mąka, *Kontrola operacyjna i podsłuch – ocena na tle praktycznego stosowania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 4, s. 45.

Za próbą szerszego ujęcia problematyki czynności operacyjno-rozpoznawczych przemawia ewolucja ich regulacji. Na przestrzeni lat materia ta przestała być „wewnętrzną sprawą” służb policyjnych i specjalnych, co wcześniej było regułą¹⁷. W 1990 roku czynności operacyjno-rozpoznawcze zostały stosunkowo obszernie uregulowane w tzw. ustawach policyjnych¹⁸. W następnych latach rozbudowywano prawo policyjne pod tym kątem. Ponadto w innych ustawach pojawiły się również istotne przepisy dotyczące tej materii.

Osią problemu współczesnego normowania praktyk inwigilacyjnych jest kwestia ochrony praw człowieka. Działalność w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych pozostaje w konflikcie z szeregiem konstytucyjnych praw i wolności jednostki, np. prawem do prywatności, wolnością komunikowania, ochroną autonomii informacyjnej czy konstytucyjną gwarancją sądowej ochrony praw człowieka¹⁹. Próbę rozwiązania tego konfliktu często przedstawia się jako poszukiwanie równowagi pomiędzy bezpieczeństwem a prawami człowieka²⁰ lub pomiędzy tajnością a transparentnością²¹. Obecnie w państwach demokratycznych niemal powszechnie przyjmuje się, że wyważanie proporcji pomiędzy bezpieczeństwem (tajnością) a prawami człowieka (transparentnością) wymaga ustanowienia stosownych barier prawnych i politycznych²². Międzynarodowe wymogi ochrony praw człowieka przed nadmierną inwigilacją zwiększają się na przestrzeni lat, co jest widoczne w wielu państwach w postaci coraz bardziej precyzyjnej podstawy prawnej i w budowaniu instytucji kontroli zewnętrznej²³.

Ponad 30 lat funkcjonowania prawa inwigilacyjnego w Polsce daje podstawę do kilku generalnych wniosków. Uchwalane w Polsce prawo inwigilacyjne przyznaje służbom specjalnym i policyjnym coraz szersze uprawnienia inwigilacyjne²⁴. Parlament od wielu lat nie zapewnia równowagi wartości konstytucyjnych, co wielokrotnie potwierdzały wyroki Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność przepisów regulujących czynności operacyjno-rozpoznawcze²⁵. Polska odstaje od standardu

¹⁷ Do 1983 roku czynności operacyjno-rozpoznawcze były unormowane jedynie w przepisach wewnętrznych resortów bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony narodowej. Zob. *Instrukcje pracy operacyjnej aparatu bezpieczeństwa (1945-1989)*, oprac. T. Ruzikowski, Warszawa 2004.

¹⁸ T. Miłkowski, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*, s. 127 i nast.

¹⁹ Zob. m.in. W. Hermeliński, *Bezpieczeństwo publiczne a prawo jednostki do prywatności*, „Palestra” 2013, vol. 58, nr 1-2, s. 17.

²⁰ D. Bigo, *Security, Surveillance and Democracy*, [w:] *Routledge Handbook of Surveillance Studies*, red. K. Ball, K.D. Haggerty, D. Lyon, New York 2012, s. 277-284.

²¹ C.F. Matei, T. Bruneau, *Intelligence Reform in New Democracies: Factors Supporting or Arresting Progress*, „Democratization” 2011, vol. 18, nr 3, s. 602-630.

²² Znaczenie praktyk inwigilacyjnych dla demokracji zob. D. Bigo, *Security...*, s. 277-284.

²³ Obszerniej na ten temat zob. Agencja Praw Podstawowych (FRA), *Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU*, vol. 1: *Member States' Legal Frameworks*, Luxembourg 2017, s. 15-18.

²⁴ O. Svenonius, F. Björklund, P. Waszkiewicz, *Surveillance, Lustration and the Open Society: Poland and Eastern Europe*, [w:] *Histories of State Surveillance in Europe and Beyond*, red. K. Boersma i in., London–New York 2014, s. 95-117; M. Rojszczak, *Surveillance, Legal Restraints and Dismantling Democracy: Lessons from Poland*, „Democracy and Security” 2021, vol. 17, nr 1, s. 8-9.

²⁵ Zob. m.in. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2005 r.*, sygn. K 4/04; *Wyrok Trybunału*

międzynarodowego zarówno w zakresie prawnych gwarancji ochrony jednostki przed nadmierną inwigilacją, jak i w zakresie tworzenia niezależnych mechanizmów kontrolnych (gwarancje proceduralne)²⁶. Ponadto polskie rozwiązania dotyczące kontroli operacyjnej i korzystania z metadanych nie spełniają standardów wyznaczonych przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁷. Niespełnienie standardów potwierdzają opinie organizacji międzynarodowych²⁸. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie występował z wnioskami dotyczącymi konieczności podjęcia prac legislacyjnych w związku z niezgodnością przepisów inwigilacyjnych ze standardami konstytucyjnymi, międzynarodowymi i unijnymi²⁹. Warto podkreślić, że ciągle widoczny jest deficyt opracowań, które kompleksowo badają czynniki wpływające na kształt prawa inwigilacyjnego. Tym samym brakuje przekonujących wyjaśnień przyczyn przyznawania w Polsce coraz szerszych uprawnień do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych. W tym kontekście za atrakcyjną poznawczo uważamy teorię zawłaszczenia regulacji.

2. PODSTAWA TEORETYCZNA: TEORIA REGULACJI

Teoria zawłaszczenia regulacji³⁰ ma na celu wyjaśnienie, jakie mechanizmy powodują, że wyspecjalizowani regulatorzy³¹ tracą obiektywizm w stosunku do regulowanych

Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02; *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r.*, sygn. K 54/07. Obszerniej na ten temat zob. M. Kolaszyński, *Secret Surveillance in Poland after Snowden. Between Secrecy and Transparency*, [w:] *Trust and Transparency...*, s. 138-140.

²⁶ Zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r.*, sygn. K 23/11, w którym Trybunał Konstytucyjny kompleksowo odniósł się do problematyki inwigilacji.

²⁷ A. Bodnar i in., *Osiadłać Pegaza...*, s. 11 i przywołane tam orzecznictwo. Por. A. Grzelak, M. Wróblewski, *Ochrona praw podstawowych w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 8: *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna*, red. J. Barcz, Warszawa 2021; J. Kudła, *Dostęp służb do danych telekomunikacyjnych. Omówienie wyroku TS z dnia 2 marca 2021 r.*, C-746/18 (Prokuratuur), LEX/el. 2021.

²⁸ Zob. Komisja Wenecka, *Opinion no. 839/2016 on the Act of 15 January 2016 Amending the Police Act and Certain Other Acts, Adopted by the Venice Commission at its 107th Plenary Session (Venice, 10-11 June 2016)*, CDL-AD(2016)012-e, [online] <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282016%29012-e>, 21 IX 2022. Obszerniej na ten temat zob. A. Bodnar i in., *Osiadłać Pegaza...*, s. 12-13.

²⁹ Zob. m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Wystąpienie skierowane do Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa, 13 I 2022, s. 1.

³⁰ G.J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, vol. 2, nr 1, s. 3-21; S. Peltzman, *Toward a More General Theory of Regulation*, „Journal of Law & Economics” 1976, vol. 19, nr 2, s. 211-240; J.J. Laffont, J. Tirole, *The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture*, „The Quarterly Journal of Economics” 1991, vol. 106, nr 4, s. 1089-1127; E. Dal Bó, *Regulatory Capture: A Review*, „Oxford Review of Economic Policy” 2006, vol. 22, nr 2, s. 203-225.

³¹ Przez regulatora rozumiemy tutaj każdy podmiot zdolny do władczego narzucania wiążących norm innym podmiotom (publicznym bądź prywatnym) – ustawodawcę, ustawodawcę delegowanego, organ

przez siebie sektorów i zaczynają im nadmiernie sprzyjać kosztem interesu publicznego. Wskazuje ona na trzy podstawowe mechanizmy. Po pierwsze, wąska specjalizacja regulatorów w naturalny sposób prowadzi do regularnej współpracy z przedstawicielami regulowanej branży, przez co ci pierwsi zaczynają się utożsamiać z celami i problemami tych drugich, tracąc tym samym niezależną i krytyczną perspektywę. Sprzyja temu dodatkowo zjawisko „drzwi obrotowych” (*revolving door*) – organy regulacyjne rekrutują personel (zwłaszcza kierowniczy) spośród ekspertów danej branży, a z kolei byli regulatorzy po zakończeniu kadencji znajdują pracę w dotychczas regulowanym sektorze³². Po drugie, występuje asymetria informacyjna na rzecz regulowanej branży: to jej przedstawiciele mają najpełniejszą wiedzę i największe doświadczenie w zakresie przedmiotu regulacji³³. Utrudnia to regulatorom odpowiedź na podparte argumentami eksperckimi postulaty regulowanego sektora. Zjawisko to występuje szczególnie wyraźnie tam, gdzie większość neutralnych ekspertów (np. akademickich) jest również powiązana towarzysko, zawodowo czy biznesowo z przedstawicielami regulowanej branży. Po trzecie wreszcie, występuje asymetria interesu: znaczenie problemów regulacyjnych jest większe dla regulowanego sektora niż dla ogółu opinii publicznej. Sprzyja temu sytuacja, gdy przeciętny wyborca postrzega wartości, którym ma służyć regulacja, jako abstrakcyjne i odległe od jego bezpośrednich interesów. W ten sposób regulowana branża jest w stanie sprawniej zmobilizować się dla wywierania nacisku na regulatorów³⁴.

Jakkolwiek relacja między parlamentem a służbami specjalnymi nie jest klasycznym przykładem stosunków opisywanych przez ekonomiczną teorię regulacji, to można w jej wypadku dostrzec liczne podobieństwa³⁵. Niewątpliwie mamy do czynienia z asymetrią interesu: dla służb problem uprawnień inwigilacyjnych ma centralne znaczenie, podczas gdy dla opinii publicznej jest on interesujący tylko okazjonalnie i nawet w momencie zasadniczych reform nie budzi szerszego zainteresowania wśród obywateli³⁶.

administracji wydający normy mające charakter ogólny, ale też np. organ kontroli parlamentarnej, jeżeli jest on zdolny poprzez swoje działania wpływać na zachowania podmiotów kontrolowanych. O. James, *Regulation Inside Government: Public Interest Justifications and Regulatory Failures*, „Public Administration” 2000, vol. 78, nr 2, s. 327-343.

³² T. Makkai, J. Braithwaite, *In and Out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture*, „Journal of Public Policy” 1992, vol. 12, nr 1, s. 61-78.

³³ J.J. Laffont, J. Tirole, *The Politics...; S.A. Shapiro, Blowout: Legal Legacy of the Deepwater Horizon. Catastrophe: The Complexity of Regulatory. Capture: Diagnosis, Causality, and Remediation*, „Roger Williams University Law Review” 2012, vol. 17, nr 1, s. 234-241.

³⁴ J.Q. Wilson, *The Politics of Regulation*, [w:] *The Politics of Regulation*, red. tegoż, New York 1980, s. 357-394.

³⁵ M. Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States*, [w:] *Democratic Control of Intelligence Services*, red. też, H. Born, London 2007, s. 3-24.

³⁶ Niedługo po wejściu w życie nowelizacji ustaw regulujących działania Policji i innych służb (m.in. ABW, CBA, kontroli skarbowej i Służby Celnej), określonej potocznie ustawą inwigilacyjną (*Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2016, poz. 147), CBOS przeprowadziło badania na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Zgodnie z komunikatem z badań ponad połowa badanych (54%) nie słyszała o tej kluczowej w obszarze prawa inwigilacyjnego nowelizacji. Około jedna czwarta (27%) zetknęła się z informacjami na ten temat, ale nie orientuje się, na czym polegają zmiany. Natomiast prawie jedna piąta (19%) ma pewną wiedzę w tym

Powoduje to również, że dla posłów tematyka prawa inwigilacyjnego nie jest polem, na którym można budować karierę wewnątrzpartyjną bądź też rozpoznawalność wśród wyborców lub w mediach. Jeżeli zakładamy, że posłów motywuje przede wszystkim reelekcja i awans w strukturach partyjnych, to asymetria interesu jeszcze się pogłębia³⁷.

Spodziewamy się również w przypadku Sejmu występowania problemu utożsamienia: merytorycznie o kształcie legislacji dotyczącej uprawnień inwigilacyjnych decydują przede wszystkim wyspecjalizowane komisje (głównie Administracji i Spraw Wewnętrznych, Służb Specjalnych oraz Obrony Narodowej)³⁸. Jak zauważa Marina Caparini, w przypadku ich członków spodziewalibyśmy się wystąpienia typowego dla *regulatory capture* mechanizmu utożsamienia, wzmocnionego jeszcze przez dodatkowe mechanizmy – autorekrutację posłów do komisji dotyczących najbardziej interesujących ich zagadnień oraz uwarunkowania psychologiczne zwiększające poczucie wspólnoty interesów posłów i przedstawicieli służb, np. ze względu na poczucie wspólnej tajemnicy, występujące, gdy służby ujawniają posłom informacje niejawne dotyczące podejmowanych działań³⁹.

Z perspektywy opisywanych w tym artykule badań kluczowe znaczenie ma jednak drugi aspekt zawłaszczenia regulacji, a mianowicie asymetria informacyjna. W relacji między parlamentem a służbami przybiera ona szczególnie dużą skalę ze względu na tajność otaczającą liczne sfery działalności służb i związaną z nią kontrolę tych ostatnich nad dostępem do informacji (np. poprzez wydawanie decyzji w zakresie przyznania lub odmowy przyznania poświadczenia bezpieczeństwa, będącego warunkiem dostępu do informacji niejawnych)⁴⁰. Asymetria w dostępie do tajnych informacji pozwala osobom związanym ze służbami specjalnymi łatwo dezawuuować argumenty, a nawet kompetencje zwolenników rozwiązań ograniczających uprawnienia inwigilacyjne i występować w roli „jedynych prawdziwych ekspertów”. Jak ujął to Jan Widacki, *funkcjonariusze mają wyjątkowy talent do czarowania, szczególnie silną motywację do tego typu działań, niemale w nich doświadczenie i, co tu dużo mówić, spore sukcesy na tym polu*⁴¹. Asymetrię informacyjną w przedmiocie regulacji uprawnień inwigilacyjnych dodatkowo pogłębia brak wyspecjalizowanego, niezależnego organu kontrolnego⁴² (na wzór rozwiązań funkcjonujących m.in. w Stanach Zjednoczonych⁴³ oraz w Wielkiej Brytanii

zakresie. Zob. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Inwigilacja w Internecie*, „Komunikat z Badań” 2016, nr 72, s. 5-6, [online] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_072_16.PDF, 21 IX 2022.

³⁷ Por. A. Zegart, J. Quinn, *Congressional Intelligence Oversight: The Electoral Disconnection*, „Intelligence and National Security” 2010, vol. 25, nr 6, s. 744-766.

³⁸ Zob. sekcja 3.4 niniejszego artykułu.

³⁹ M. Caparini, *Controlling...*, s. 14.

⁴⁰ S. Zalewski, *Kontrola służb...*, s. 107. Por. T. Kuć, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, vol. 9, nr 16, s. 205-206.

⁴¹ J. Widacki, *Dyskretny...*, s. 57-62.

⁴² Zob. A. Bodnar i in., *Osiodłać Pegaza...*, s. 7-8.

⁴³ K.M. Absher, M.C. Desch, R. Popadiuk, *The President's Foreign Intelligence Advisory Board*, [w:] *Oxford Handbook of National Security Intelligence*, red. L. Johnson, Oxford 2010.

i wielu państwach UE⁴⁴) oraz brak odpowiedniego, cywilnego zaplecza eksperckiego. Również niezależne organy kontroli i ochrony prawa ze względu czy to na swoją pozycję ustrojową (zakładającą reaktywność działań – jak w przypadku Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego), czy też brak odpowiednich instrumentów prawnych (jak w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich i Najwyższej Izby Kontroli)⁴⁵ nie są w stanie wspierać organów parlamentarnych w niwelowaniu rzeczony asymetrii.

Wspomnieć też należy o dodatkowych okolicznościach, zwiększających prawdopodobieństwo występowania zjawiska zawłaszczenia regulacji w kontekście ustawodawstwa dotyczącego uprawnień inwigilacyjnych służb specjalnych. Najważniejszą z nich jest upolitycznienie tych instytucji w Polsce – szefowie służb w obszarze inwigilacji realizują politykę rządu, a więc zawłaszczeniu regulacji sprzyja zbieżność interesów służb i wspierającej rząd większości parlamentarnej⁴⁶. Równocześnie z tym polaryzacja sporu politycznego i brak konsensusu głównych sił politycznych powodują, że głos opozycji w przedmiocie inwigilacji traktowany jest przez większość rządową z nieufnością⁴⁷.

3. OPIS PRZEPROWADZONYCH BADAŃ WSTĘPNYCH

3.1. Wybór projektów

Nasze badania opieraliśmy na danych z Interdyscyplinarnego Systemu do Ilościowej Analizy Legislacyjnej (ISQAL), wytworzonego i zarządzanego przez Centrum Badań Ilościowych nad Polityką Uniwersytetu Jagiellońskiego⁴⁸. W systemie tym wyszukaliśmy wszystkie projekty ustaw z lat 1989-2021, w których występowały następujące słowa kluczowe (lub ich warianty morfologiczne): „operacyjno-rozpoznawcze”, „kontrola operacyjna”, „inwigilacja”, „podśluch”, „kontrola korespondencji”, „służby specjalne” lub

⁴⁴ Zob. ogólnie S. Richardson, N. Gilmour, *Comparative International Oversight Arrangements*, [w:] *Intelligence and Security Oversight: An Annotated Bibliography and Comparative Analysis*, red. S. Richardson, N. Gilmour, Cham 2016, s. 43-128; M. Kolaszyński, *Model sprawowania nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi w oparciu o ustawodawstwa państw UE, a także Szwajcarii, Norwegii i Wielkiej Brytanii oraz sposób wyłaniania ciał ją sprawujących*, Warszawa 2022, s. 16-22.

⁴⁵ W ocenie NIK w wielu obszarach służby specjalne, pozbawione zewnętrznego cywilnego nadzoru, kontrolują same siebie. Zob. komunikat na oficjalnej stronie Najwyższej Izby Kontroli pt. *Nadzór nad służbami specjalnymi*, 26 VIII 2014, [online:] <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi.html>, 14 IV 2022.

⁴⁶ Zob. m.in. P. Kęsek, *Obsada stanowisk szefów cywilnych służb specjalnych w Polsce – uregulowania prawne*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2020, nr 2, s. 161-180.

⁴⁷ Przykładem regresu w zakresie współpracy rządzących z opozycją w ostatnich latach może być rezygnacja w 2015 roku z rotacyjnego przewodnictwa Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych.

⁴⁸ Dane o projektach ustaw w systemie ISQAL pochodzą z Systemu Informacyjnego Sejmu, podobnie jak teksty druków sejmowych od 1997 roku. Zostały one przetworzone na tekst za pomocą pakietu Apache Tika oraz narzędzi any2txt i textcleaner z usługi CLARIN.PL. Teksty wcześniejszych druków sejmowych pochodzą z bazy *Parlamentaria* Biblioteki Sejmowej. Pliki mające formę skanów zostały przetworzone na tekst odczytywalny maszynowo przy pomocy pakietu OCR tesseract.

nazwy służb specjalnych. Do wyszukiwania słów kluczowych posłużyły nam narzędzia do przybliżonego wyszukiwania wyrażeń regularnych (*fuzzy regex search*)⁴⁹, tj. program *agrep*⁵⁰ oraz pakiet *regex* dla języka Python, a także algorytm oparty na metryce Levensteina⁵¹. Narzędzia te pozwoliły odnaleźć również przypadki, w których słowa kluczowe występowały w formie zniekształconej.

Opisany proces automatycznej identyfikacji projektów miał jedynie charakter wstępny. Na podstawie słów kluczowych zidentyfikowaliśmy 1299 projektów z lat 1989-2021, które zostały następnie przez nas przeanalizowane pod kątem rzeczywistego wpisywania się w obszar prawa inwigilacyjnego. W procesie tym wyeliminowaliśmy m.in.: projekty, w których zbieżność ze słowami kluczowymi była przypadkowa (np. słowo „operacyjne” występowało w całkowicie innym kontekście); inicjatywy dotyczące problematyki lustracyjnej i innych zagadnień związanych z konsekwencjami działalności służb specjalnych w czasach PRL (np. rekompensat dla inwigilowanych działaczy opozycji); projekty dotyczące uprawnień regulacyjnych szefów służb⁵² oraz inicjatywy dotyczące pragmatyki służbowej czy świadczeń emerytalno-rentowych dla funkcjonariuszy służb. W ten sposób zbiór projektów został ograniczony do 275, z czego w przypadku 50 zagadnienia związane z prawem inwigilacyjnym odgrywały rolę pierwszoplanową, a w pozostałych były poruszane jedynie incydentalnie lub wręcz na marginesie szerszej regulacji⁵³.

Warto zauważyć, że nie we wszystkich wytypowanych w ten sposób projektach występował termin „czynności operacyjno-rozpoznawcze”. Dotyczy to szczególnie trzech grup inicjatyw: projektów z początku okresu transformacji ustrojowej, kiedy siatka pojęciowa prawa inwigilacyjnego nie była jeszcze ustalona⁵⁴; projektów poselskich i obywatelskich, pisanych przez autorów niekoniecznie specjalizujących się w prawie inwigilacyjnym⁵⁵; wreszcie projektów dotyczących tylko jednego rodzaju czynności

⁴⁹ Zob. ogólnie m.in. M. Yu i in., *String Similarity Search and Join: A Survey*, „Frontiers of Computer Science” 2016, vol. 10, nr 3, s. 399-417; P. Charalampopoulos, T. Kociumaka, P. Wellnitz, *Faster Approximate Pattern Matching: A Unified Approach*, [w:] *2020 IEEE 61st Annual Symposium on Foundations of Computer Science (FOCS)*, Durham, NC 2020, s. 978-989.

⁵⁰ S. Wu, U. Manber, *Agrep – a Fast Approximate Pattern-Matching Tool*, [w:] *Proceedings of the Winter 1992 USENIX Conference, January 20-24, 1992, San Francisco, California*, Berkeley 1992, s. 153-162, [online] <https://www.usenix.org/legacy/publications/library/proceedings/wu.pdf>, 21 IX 2022.

⁵¹ M.M. Deza, E. Deza, *Encyclopedia of Distances*, Heidelberg 2014, s. 214.

⁵² Np. związanych z opiniowaniem bezpieczeństwa wzorów dokumentów publicznych czy wymagań w zakresie oznaczania materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.

⁵³ Podkreślić należy, że kryterium tego podziału nie był zakres, znaczenie czy głębokość zmian w prawie inwigilacyjnym, a jedynie stosunek ilościowy przepisów dotyczących uprawnień inwigilacyjnych służb specjalnych, mechanizmów kontroli i nadzoru czy wreszcie organizacji i zadań służb dysponujących takimi uprawnieniami do przepisów niezwiązanych z rzeczoną tematyką.

⁵⁴ Przykładem może być tu rządowy projekt ustawy o Policji i Urzędzie Ochrony Państwa z 7 lutego 1990 roku (druk nr 224, Sejm X kadencji).

⁵⁵ Tutaj przykładem może być poselski projekt ustawy Prawo prasowe z 26 stycznia 1998 roku (druk nr 443, Sejm III kadencji) autorstwa klubu PSL, który jako jeden z nielicznych projektów w tekście ustawy posługuje się pojęciem uprawnień w zakresie inwigilacji.

operacyjno-rozpoznawczych (np. podsłuchów czy kontroli korespondencji), gdzie używanie pojęcia ogólnego może być niecelowe⁵⁶. Druga i trzecia grupa inicjatyw przekonują, że jest to problem stały, który występuje również obecnie.

Na zakres uprawnień inwigilacyjnych wpływ ma nie tylko bezpośrednia regulacja ustawowa, ale też – pośrednio – unormowania dotyczące statusu prawnego służb specjalnych i policyjnych. Nie można pominąć, że im szerszy i mniej dookreślony zakres ustawowych zadań służb, tym większe pole do wykorzystywania uprawnień inwigilacyjnych⁵⁷. Można się jednakże spodziewać, że bardziej rozbudowane mechanizmy kontrolne i nadzorcze nad tymi instytucjami stanowią ograniczenie dla nadmiernej inwigilacji⁵⁸. Nawet reforma struktury organizacyjnej służb może warunkować zakres uprawnień inwigilacyjnych – bardziej zamknięta i mniej przejrzysta struktura może sprzyjać szerszym uprawnieniom. Można też podejrzewać, że upolitycznienie szefów służb zmieni istotę regulacji tajnej inwigilacji⁵⁹. Ujmując problem obrazowo: ustawowa zmiana ograniczająca się jedynie do nadania rangi sekretarza stanu szefowi danej służby wpłynie na zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych nawet bez zmiany samych uprawnień inwigilacyjnych, ponieważ od tej pory to niewralgicznie instrumentarium może być w dyspozycji polityka. W celu choćby częściowego uwzględnienia takich pośrednich regulacji wyszukiwanie wzbogaciliśmy o słowa kluczowe: „służby specjalne” oraz nazwy służb. Jednak część projektów pozostała poza zakresem naszego zainteresowania – pominieliśmy np. te, które rozszerzają kategorie czynów zabronionych, dla wykrywania których służby mogą korzystać z uprawnień inwigilacyjnych. Zakładamy jednak, że dokonana selekcja projektów pozwala skupić się na rdzeniu problemu i pokazać jego złożoność.

W swoim badaniu nie ograniczaliśmy się jedynie do projektów, których ścieżka legislacyjna zakończyła się uchwaleniem ustawy. W Polsce, podobnie jak w większości krajów o parlamentarnym systemie rządów, występuje wyraźna korelacja między autorstwem instytucjonalnym i politycznym projektu a jego szansami powodzenia: najczęściej do skutku dochodzą projekty rządowe. Ograniczenie się do projektów uchwalonych wyłączyłoby więc z naszego badania znaczącą większość inicjatyw opozycyjnych, przez co nie mogliśmy ocenić, w jakim stopniu zakładana pozycja służb i *regulatory capture* w komisjach sejmowych wpływają na ich blokowanie. Jak do tej pory w literaturze przedmiotu nie przeanalizowano kompleksowo tej grupy projektów⁶⁰.

⁵⁶ Przykładem są zmiany w art. 180a i 180d Prawa telekomunikacyjnego wprowadzane przez rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3860, Sejm VI kadencji), dotyczące uzyskiwania przez Służbę Celną metadanych od operatorów telekomunikacyjnych.

⁵⁷ Zob. m.in. *Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 1996 r.* (sygn. W 12/94). Dotyczy to także regulacji współdziałania i wymiany informacji na poziomie państwowym i międzynarodowym. Poziom szczegółowości regulacji w tym obszarze może mieć wpływ na rzeczywisty zakres uprawnień inwigilacyjnych.

⁵⁸ Zob. m.in. M. Tomkiewicz, *Sądowa kontrola pozyskiwania danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 4, s. 67-75.

⁵⁹ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r.*, sygn. K 45/02.

⁶⁰ Rozważania doktryny obejmują przede wszystkim pogłębioną analizę kluczowych i faktycznych zmian

Wyselekcjonowane projekty ustaw wskazują, że istotne przepisy prawa inwigilacyjnego pojawiły się także w innych ustawach niż ustawy kompetencyjne dla poszczególnych służb⁶¹. Poza dobrze rozpoznaną problematyką podsłuchu procesowego⁶², takie przepisy pojawiły się w projektach dotyczących m.in.: organów nadzorujących lub kontrolujących przeprowadzanie czynności operacyjno-rozpoznawczych⁶³; różnych rodzajów komunikacji (np. prawo telekomunikacyjne⁶⁴, prawo pocztowe⁶⁵, usługi internetowe⁶⁶); ewidencji i baz danych⁶⁷ (niekoniecznie związanych *stricte* z bezpieczeństwem)⁶⁸; prawa bankowego⁶⁹; spraw cudzoziemców⁷⁰; ochrony informacji niejawnych⁷¹; współpracy międzynarodowej (bilateralnej⁷² i multilateralnej⁷³); zwalczania wybranych zagrożeń dla bezpieczeństwa⁷⁴ i przeciwdziałania problemom społecznym⁷⁵ oraz ochrony praw i wolności człowieka⁷⁶; organizacji konkretnych wydarzeń⁷⁷ czy zarządzania kryzysowego⁷⁸.

Generalny wniosek, który można wysunąć na podstawie dokonanej selekcji projektów, sprowadza się do stwierdzenia, że od 1990 roku czynności operacyjno-rozpoznawcze są przedmiotem regulacji w sposób permanentny. Trudno wskazać na dłuższe okresy, kiedy to zagadnienie nie podlegało nowelizacji, co ilustruje wykres 1. Potwierdza to wielokrotnie wyrażoną w literaturze przedmiotu dużą dynamikę zmian w tym obszarze⁷⁹. Warto jednak wskazać na pewien trend – od ok. 2000 roku wzrosła liczba projektów dotyczących tej tematyki. Może to wynikać zarówno z dostrzeganego

w ustawodawstwie. Zob. m.in. D. Szumiło-Kulczycka, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, Warszawa 2012, s. 100, 104.

⁶¹ Osobną grupę stanowią projekty przyznające kolejnym służbom uprawnienia do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Zob. np. druk nr 1916, Sejm VIII kadencji.

⁶² Zob. np. M. Rogalski, *Podsłuch procesowy i pozaprocesowy. Kontrola i utrwalanie rozmów na podstawie kpk oraz ustaw szczególnych*, Warszawa 2019, s. 47 i nast.

⁶³ Zob. druk nr 2439, Sejm III kadencji.

⁶⁴ Np. druk nr 1448, Sejm VI kadencji.

⁶⁵ Zob. np. druk nr 1722, Sejm III kadencji.

⁶⁶ Np. druk nr 239, Sejm IX kadencji.

⁶⁷ Zob. np. druk nr 2243, Sejm III kadencji.

⁶⁸ Zob. np. druk nr 2461, Sejm VIII kadencji; druk nr 2674, Sejm VIII kadencji.

⁶⁹ Zob. np. druk nr 553, Sejm VI kadencji.

⁷⁰ Zob. np. druk nr 1526, Sejm VII kadencji.

⁷¹ Zob. np. druk nr 1243, Sejm V kadencji.

⁷² Zob. np. druk nr 2827, Sejm VII kadencji.

⁷³ Zob. np. druk nr 2876, Sejm VII kadencji.

⁷⁴ Zob. np. druk nr 516, Sejm VIII kadencji.

⁷⁵ Zob. np. druk nr 1062, Sejm V kadencji.

⁷⁶ Zob. np. druk nr 2410, Sejm VIII kadencji.

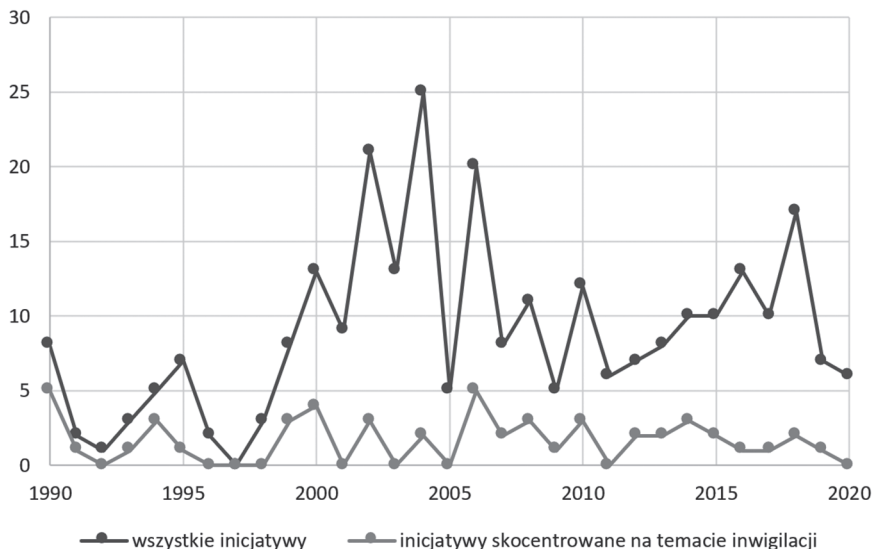
⁷⁷ Zob. np. druk nr 332, Sejm VIII kadencji.

⁷⁸ Zob. np. druk nr 277, Sejm IX kadencji.

⁷⁹ D. Szumiło-Kulczycka, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*, s. 100.

przez wiele osób wzrostu znaczenia tej problematyki, związanego m.in. z rozwojem technologicznym, zwiększeniem standardów ochrony praw człowieka czy nowymi zagrożeniami po 11 września 2001 roku, lub wynikającego z tego bardziej systematycznego i kompleksowego podejścia do regulacji uprawnień inwigilacyjnych. Niemniej regularne występowanie tej problematyki w pracach parlamentu stanowi bardzo dobre uzasadnienie dla społecznego monitoringu działań legislacyjnych i refleksji naukowej na ten temat⁸⁰.

Wykres 1. Liczba inicjatyw regulujących inwigilację od 1990 roku jako funkcja czasu



Źródło: opracowanie własne.

3.2. Inicjatorzy

Z punktu widzenia teorii zawłaszczania regulacji szczególnie istotnym uczestnikiem procesu legislacyjnego jest inicjator projektu. Z perspektywy naszej głównej hipotezy można z jednej strony zauważyć, że ministerstwa – w szczególności te nadzorujące służby uprawnione do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych – będą bardziej podatne na zawłaszczanie, gdyż silniej w ich wypadku będzie działał efekt utożsamienia. Z drugiej strony w przypadku ministerstw mniej wyspecjalizowanych, a tym bardziej w przypadku inicjatorów spoza administracji rządowej (np. klubów poselskich), zawłaszczeniu sprzyjać będzie większa asymetria informacyjna i asymetria interesu.

Wśród inicjatorów projektów dotyczących prawa inwigilacyjnego zdecydowanie dominuje Rada Ministrów – inicjatywy rządowe stanowią 80% ogółu (220 projektów). Dla porównania, wśród wszystkich inicjatyw ustawodawczych przedkładanych

⁸⁰ W tym kontekście zob. m.in. działalność Fundacji Panoptykon, [online] <https://panoptykon.org>, 21 IX 2022.

w Sejmie z interesującego nas okresu projekty rządowe stanowią tylko 47%. Na podstawie bazy danych Rządowego Centrum Legislacji⁸¹ oraz wskazania ministra reprezentującego rząd w toku prac ustawodawczych przypisaliśmy te 220 inicjatyw do ministerstw (zob. tabela 2)⁸². Zgodnie z intuicją, najbardziej aktywne na polu kształtowania prawa inwigilacyjnego jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, odpowiadające za ponad 37% wszystkich projektów rządowych. Ministerstwo odpowiada za dział administracji rządowej, który w największym stopniu wiąże się merytorycznie z działalnością inwigilacyjną. Pochodną tego jest nadzorowanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych aż czterech służb uprawnionych do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych (zob. tabela 1).

Jednak znaczącą rolę odgrywa także Ministerstwo Finansów. Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych podlega wyposażona obecnie w bardzo szerokie uprawnienia inwigilacyjne Krajowa Administracja Skarbowa. Wstępnie wyniki badań wskazują na konieczność pogłębionej i systemowej analizy kształtowania uprawnień inwigilacyjnych organów kontroli skarbowej w kontekście ich miejsca i roli w systemie organów administracji rządowej. Już w 1991 roku uprawnienia wywiadu skarbowego w wielu elementach zostały ukształtowane w odmienny sposób niż w pozostałych służbach specjalnych i policyjnych⁸³. Obecnie jest to instytucja, która dysponuje bardzo szerokim katalogiem uprawnień do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych (zblizonym do Policji) oraz posiada jednocześnie specyficzne i bardzo rozległe uprawnienia inwigilacyjne⁸⁴. Jednocześnie KAS zdecydowanie odróżnia się pod względem struktury organizacyjnej od pozostałych służb, np. zgodnie z art. 13 ust. 2 *Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej*⁸⁵ jej szef jest sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Uderza natomiast stosunkowo niewielka aktywność Ministerstwa Obrony Narodowej (zaledwie pięć projektów) oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (która obsługuje Ministra Koordynatora ds. Służb Specjalnych). Prezes Rady Ministrów (względnie Minister Koordynator ds. Służb Specjalnych) i Minister Obrony Narodowej nadzorują

⁸¹ Dane za lata 2011-2020.

⁸² Zebrane dane dotyczą lat 2011-2020.

⁸³ Zob. *Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej*, Dz.U. 1991, nr 100, poz. 442.

⁸⁴ Tytułem przykładu można wskazać na System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR), który stanowi platformę wymiany informacji między szefem KAS a podmiotami sektora bankowego zobowiązanymi do przekazywania informacji. Platforma powinna posiadać system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający ich poufność, dostępność i integralność. Zob. K. Teszner, [komentarz w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, Warszawa 2021, art. 119(zg). Na koniec 2020 roku zasoby informacyjne STIR przetwarzane w procesach analitycznych wynosiły m.in. 18,93 mln rachunków rozliczeniowych czy prawie 15 mld transakcji zgłoszonych do systemu. Zob. Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa, *Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za 2020 rok*, Warszawa 2021, s. 4, [online] <https://www.gov.pl/attachment/0df130d1-ed89-4497-9979-f7423fd2b2fb>, 21 IX 2022.

⁸⁵ *Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej*, Dz.U. 2021, poz. 422 z późn. zm.

wszystkie pięć polskich służb specjalnych. Dodatkowo Minister Obrony Narodowej nadzoruje Żandarmerię Wojskową. W przypadku premiera i ministra koordynatora takie zjawisko może wynikać z braku trwałych struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi (ABW, AW)⁸⁶. Odnośnie do niskiej aktywności Ministerstwa Obrony Narodowej można tłumaczyć ją pochodnym podejściem do regulacji inwigilacji w wojskowych służbach specjalnych i policyjnych. Obecne rozwiązania w tym zakresie są wzorowane na ustawach policyjnych, przede wszystkim na *Ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*⁸⁷. Należy zauważyć, że do 2003 roku Wojskowe Służby Informacyjne funkcjonowały bez odrębnej ustawy kompetencyjnej, w głównej mierze w oparciu o *Ustawę z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa*⁸⁸. Natomiast obecne wojskowe służby specjalne (SKW, SWW) pod względem rozwiązań prawnych zostały wysoce upodobnione do swoich cywilnych odpowiedników⁸⁹. Warto dodać, że proces legislacyjny w sprawie ich powołania został zainicjowany nie przez MON, lecz przez Prezydenta RP.

Widoczna jest również znacząca rola ministerstw, które merytorycznie nie są związane z nadzorem nad służbami uprawnionymi do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Wśród nich na pierwszy plan wysuwa się Ministerstwo Sprawiedliwości. Z jednej strony jest to związane z kodyfikacjami, co dotyczy w głównej mierze kodeksu postępowania karnego oraz kodeksu karnego⁹⁰. Z drugiej strony warto odnotować coraz większy udział Prokuratora Generalnego i prokuratorów w nadzorze procesowym nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi⁹¹. W dalszej kolejności można wymienić Ministerstwo Infrastruktury⁹² oraz Ministerstwo Zdrowia⁹³. Te dwa ostatnie przykłady pokazują duży potencjał systemów inwigilacyjnych⁹⁴ – w założeniu duże ilości danych wrażliwych mogą być zbierane w innym celu i następnie jedną

⁸⁶ M. Kolaszyński, *Cywilna kontrola nad służbami specjalnymi w Polsce z perspektywy trzech dekad funkcjonowania*, „Politeja” 2021, vol. 18, nr 6(75), s. 312-314. Obszerniej na ten temat zob. G. Małecki, Ł. Maziewski, *W cieniu. Kulisy wywiadu III RP*, Warszawa 2021, s. 137-190.

⁸⁷ *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, t.j. Dz.U. 2022, poz. 557.

⁸⁸ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa*, Dz.U. 1999, nr 51, poz. 526 z późn. zm.

⁸⁹ M. Kolaszyński, *Status...*, s. 44.

⁹⁰ *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego* (t.j. Dz.U. 2021, poz. 534 z późn. zm.); *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny* (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2345 z późn. zm.).

⁹¹ Obszerniej na ten temat zob. m.in. P. Opitek, D. Piekarski, A. Tomaszuk, *Nadzór prokuratora nad realizacją kontroli operacyjnej, cz. I*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 12, s. 132-152. Por. przypis 12.

⁹² Ministerstwo Infrastruktury było odpowiedzialne głównie za projekty dotyczące udostępniania danych z ewidencji pojazdów i kierujących oraz projekty dotyczące prawa telekomunikacyjnego i pocztowego.

⁹³ Ministerstwo Zdrowia odpowiadało głównie za uregulowanie problematyki narkomanii. Jednak warto zwrócić również uwagę na projekty dotyczące informatyzacji służby zdrowia, zob. m.in. rządowy projekt ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (druk nr 3485, Sejm VI kadencji).

⁹⁴ D. Lyon, *Surveillance, Power, and Everyday Life*, [w:] *The Oxford Handbook of Information and Communication Technologies*, red. R. Mansel i in., Oxford 2009, s. 107-120.

„techniczną regulacją” dostęp do tych danych, często nielimitowany, jest przyznawany poszczególnym służbom⁹⁵.

Tabela 2. Projekty rządowe w rozbiciu na inicjujące je ministerstwo

Ministerstwo	Liczba projektów	Ministerstwo	Liczba projektów
Min. Spraw Wewnętrznych / Min. Spraw Wew. i Administracji	82	Min. Spraw Zagranicznych	2
Min. Sprawiedliwości	34	Min. Administracji i Cyfryzacji	1
Min. Finansów	33	Min. Łączności	1
Min. Infrastruktury	13	Min. Pracy i Polityki Społecznej	1
Min. Zdrowia	10	Min. Transportu i Gosp. Morskiej	1
Kancelaria Prezesa RM	9	Urząd Rady Ministrów	1
Min. Gospodarki	6	Pełnomocnik Rządu ds. Schengen	1
Min. Rozwoju	6	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewn.	1
Min. Obrony Narodowej	5	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	1
Min. Cyfryzacji	4	Min.– członek RM Beata Kempa	1
Min. Środowiska	4	Min.– członek RM Łukasz Schreiber	1
Min. Nauki	2	Min.– członek RM Mariusz Kamiński	1

Źródło: opracowanie własne.

Warto odnotować, że wyraźna dominacja inicjatyw rządu występuje jedynie przy uwzględnieniu wszystkich wytypowanych do badań projektów. Gdy jednak ograniczymy się do grupy inicjatyw, w których regulacja służb specjalnych i ich uprawnień inwigilacyjnych była centralnym zagadnieniem, to obraz ten ulega zasadniczej zmianie. Przede wszystkim proporcja inicjatyw rządowych do ogółu zbliża się do poziomu typowego dla wszystkich projektów i wynosi 65% (26 na 51). Zdecydowanie zwiększa się pierwszoplanowa rola MSW (odpowiedzialnego za 16 z tych projektów) i KPRM (4 projekty⁹⁶). Poza tym wśród inicjatorów mamy także Ministrów: Sprawiedliwości, Finansów, Obrony, Koordynatora ds. Służb Specjalnych, Pełnomocnika Rządu ds. Schengen oraz

⁹⁵ Zob. np. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1448, Sejm VI kadencji).

⁹⁶ Rządowy projekt ustawy o ABW, AW oraz zmianie niektórych ustaw, druk nr 276, Sejm IV kadencji; rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ABW oraz AW, druk nr 3427, Sejm IV kadencji (wykonanie wyroku TK); rządowy projekt ustawy o CBA, druk nr 275, Sejm V kadencji; rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o CBA, druk nr 3113, Sejm VI kadencji.

Szefa Urzędu Rady Ministrów (po jednym projekcie). Wynika z tego, że przewaga rządu w zakresie inicjowania zmian w prawie inwigilacyjnym wiąże się przede wszystkim z projektami dotyczącymi tej inicjatywy w sposób incydentalny. Można to wyjaśnić częściowo tym, że wśród tych projektów znaczącą część obejmują dość techniczne regulacje, które stanowią domenę rządu.

Poza Radą Ministrów drugą znaczącą grupę inicjatyw stanowią projekty poselskie (42 inicjatywy, tj. 15% ogółu), z których 19 to projekty klubów koalicyjnych, 20 – projekty opozycyjne, a pozostałe 3 – inicjatywy grup posłów o różnej przynależności klubowej lub grup o niejednoznacznym stosunku do rządu (np. Klub Posłów Wojskowych w sejmie kontraktowym). Przynajmniej część projektów koalicyjnych to inicjatywy *de facto* służące realizacji polityki rządu, wnoszone jednak jako poselskie ze względów taktycznych, np. dla uniknięcia wymogów proceduralnych mających zastosowanie wyłącznie dla projektów rządowych⁹⁷. Wśród projektów klubów koalicyjnych w 8 przypadkach prawo inwigilacyjne jest głównym przedmiotem regulacji, podczas gdy wśród projektów opozycyjnych zagadnienie to jest pierwszoplanowe aż w 10 (tj. w połowie ogółu). Przy tym znacząca większość tych ostatnich jest nakierowana na ograniczenie stosowania inwigilacji lub poddane jej ściślejszej kontroli, podczas gdy w przypadku projektów klubów koalicyjnych kierunki regulacji są zróżnicowane.

Pozostałe podmioty uprawnione do inicjowania prac ustawodawczych stosunkowo rzadko zajmują się zagadnieniem inwigilacji. Siedem inicjatyw dotyczących zagadnienia inwigilacji wnieśli prezydenci – był to przede wszystkim wspomniany wyżej pakiet projektów dotyczących reformy wojskowych służb specjalnych za prezydentury Lecha Kaczyńskiego⁹⁸, trzy projekty zmian w kodyfikacjach karnych (materialnej i proceduralnych) za prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego⁹⁹ oraz projekt ustawy o kompetencjach organów państwowych w systemie obronnym RP za prezydentury Lecha Wałęsy¹⁰⁰. Poza reformą służb wojskowych dotyczyły one obszaru prawa inwigilacyjnego jedynie incydentalnie.

Senat wniósł trzy projekty obejmujące zagadnienia inwigilacji i kontroli operacyjnej, w tym dwa istotne w VII kadencji, mające na celu wykonanie najpierw postanowienia sygnalizacyjnego TK w sprawie S 4/10 z 15 listopada 2010 roku, a następnie wyroku TK w sprawie K 23/11 z 30 lipca 2014 roku, w których to Trybunał zgłaszał zastrzeżenia do konstytucyjności regulacji zagadnienia kontroli operacyjnej w prawie polskim. Wreszcie pośrednio do tematu inwigilacji (przewidując sankcję karną za stosowanie nielegalnych podsłuchów) odnosiły się dwa obywatelskie projekty kodeksu karnego z IV i V kadencji¹⁰¹.

⁹⁷ Zjawisko to zauważyli w polskiej literaturze już Jacek K. Sokołowski i Piotr Poznański, *Struktura procesu legislacyjnego w analizie ilościowej*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*, red. tychże, Kraków 2008, s. 237-280. Wskazać tutaj można m.in. na projekt ponownego połączenia urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości w Sejmie VIII kadencji (druk nr 162) oraz na projekt ustawy o utworzeniu Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 826).

⁹⁸ Druki nr 404 i 406, Sejm V kadencji.

⁹⁹ Druki nr 181, 182 i 183, Sejm IV kadencji.

¹⁰⁰ Druk nr 690, Sejm II kadencji.

¹⁰¹ Druk nr 775, Sejm IV kadencji; druk nr 430, Sejm V kadencji.

Uderza natomiast marginalna aktywność w interesującym nas temacie komisji sejmowych – wśród ogółu projektów inicjatywy komisyjne stanowią 6% (i jest ich najwięcej po rządowych i poselskich), ale w obszarze prawa inwigilacyjnego nie ma ich w ogóle. Warto zwrócić uwagę, że w Sejmie działa od 1995 roku wyspecjalizowana komisja zajmująca się kontrolą służb specjalnych (Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych), do której zadań należy m.in. opiniowanie projektów ustaw dotyczących służb specjalnych, w tym regulujących działalność tych służb; ocena współdziałania służb specjalnych z innymi organami, służbami i instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie podejmowanych przez nie działań dla ochrony bezpieczeństwa państwa; rozpatrywanie okresowych informacji, sprawozdań lub raportów z działalności instytucji i organów władzy państwowej, innych niż służby specjalne, zawierających informacje uzyskane w toku wykonywania przez nie czynności operacyjno-rozpoznawczych¹⁰². Oznacza to, że komisja nie korzysta z potencjału merytorycznego w celu poprawy przepisów dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych.

3.3. Skuteczność

Spośród interesujących nas projektów ponad 80% (223) zostało uchwalonych przez Sejm¹⁰³. Zdecydowanie najwyższy poziom skuteczności – blisko 92% – obserwujemy w przypadku inicjatyw rządowych. Nie różni się on jednak istotnie od średniej skuteczności wszystkich projektów rządowych (87%). Skuteczność projektów poselskich również jest bliska średniej i wynosi 36% (15 na 42). W praktyce jednak jest ona rezultatem nałożenia się dwóch zjawisk – stosunkowo wysokiej skuteczności projektów koalicyjnych (63%) i bardzo niskiej skuteczności projektów opozycyjnych, spośród których jedynie trzy (15%) zostały ostatecznie przyjęte (były to: poselski projekt ustawy o Generalnym Inspektorze Celnym autorstwa klubów UP i UD¹⁰⁴, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji wniesiony przez klub SLD, który przyznawał prawo stosowania kontroli operacyjnej do wykrywania przestępstw związanych z seksualnym wykorzystywaniem nieletnich¹⁰⁵, oraz poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji klubu PiS, wyłączający Centralne Biuro Śledcze Policji ze struktur Komendy Głównej¹⁰⁶). Inicjatyw prezydenckich czy senackich było zbyt mało, aby wyciągać systematyczne wnioski o ich skuteczności.

Spośród 51 projektów, które nie zostały uchwalone, najwięcej – aż 35 – dotknęła dyskontynuacja prac parlamentarnych. Osiem (w tym siedem poselskich i tylko jeden

¹⁰² Załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. 2021, poz. 483 ze zm.

¹⁰³ Poza zakres tego artykułu wykracza pytanie, w jakim stopniu przepisy uchwalonej ustawy były zgodne z oryginalnymi intencjami projektodawców. Jest to jedno z kluczowych zagadnień z punktu widzenia teorii regulacji, które wymaga zbadania.

¹⁰⁴ Druk nr 604, Sejm II kadencji.

¹⁰⁵ Druk nr 1074, Sejm V kadencji.

¹⁰⁶ Druk nr 1381, Sejm VII kadencji.

rządowy) zostało odrzuconych w toku prac sejmowych (prawie wszystkie przypadki sprzed IV kadencji Sejmu), cztery (dwa poselskie i dwa rządowe) były rozpatrywane wspólnie z innymi projektami, ale nie zostały przyjęte jako podstawa do dalszych prac, dwa zostały wycofane przez wnioskodawców, wreszcie jeden – odrzucony na wniosek Senatu (rządowy projekt ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej¹⁰⁷) i jeden – nieuchwalony ponownie po wecie prezydenta (rządowy projekt ustawy o działalności ubezpieczeniowej¹⁰⁸).

Czas pracy nad projektem jest dla nas przybliżoną miarą jakości parlamentarnej refleksji nad złożonym problemem inwigilacji – spodziewamy się, że krótki czas rozpatrywania ustawy oznacza pobieżne prace, a to z kolei zwiększa ryzyko zawłaszczenia regulacji. W przypadku interesujących nas projektów ma on rozkład unimodalny o medianie równej (w przybliżeniu) 105 dni, średniej 165 dni, odchyleniu standardowym 170 dni i modzie 79 dni. Wysoka różnica między medianą i średnią wynika z długiego ogona rozkładu – jakkolwiek 75% ustaw jest uchwalanych w ciągu 182 dni od daty wniesienia do Sejmu, to blisko 10% jest procedowanych dłużej niż rok, a 1,5% – dłużej niż dwa lata. Rekordzistami byli rządowy projekt prawa własności przemysłowej¹⁰⁹ oraz poselski projekt ustawy o Generalnym Inspektorze Celnym¹¹⁰ – rozpatrywane przez ponad 1000 dni każdy. Z kolei najszybciej uchwalone zostały projekty ustaw antycovidowych z marca 2020 roku (pierwsza z nich w ciągu jednego dnia od wniesienia do Sejmu¹¹¹) oraz projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z przygotowaniem Świątowych Dni Młodzieży i wizyty papieża Franciszka w lipcu 2016 roku (osiem dni). Zdarzało się też jednak, że w bardzo krótkim czasie procedowane były też duże, systemowe projekty (co niekoniecznie musiało wpływać pozytywnie na ich jakość) – np. rządowy projekt ustawy o grach hazardowych z listopada 2009 roku¹¹² (14 dni) czy rządowy projekt ustawy antyterrorystycznej z maja 2016 roku (37 dni)¹¹³ – chociaż nie widać oczywistych okoliczności, które wymuszałyby takie tempo prac. Nie ma istotnej statystycznie różnicy między czasem procedowania projektów, w których tematyka inwigilacyjna jest pierwszoplanowa, i tych, w których jest ona poruszana wyłącznie incydentalnie. Przykład ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych pokazuje, że nawet systemowe zmiany znacząco rozszerzające uprawnienia inwigilacyjne mogą być wprowadzane bez szerszej dyskusji parlamentarnej¹¹⁴.

¹⁰⁷ Druk nr 72, Sejm II kadencji.

¹⁰⁸ Druk nr 1859, Sejm III kadencji.

¹⁰⁹ Druk nr 248, Sejm III kadencji.

¹¹⁰ Druk nr 604, Sejm II kadencji.

¹¹¹ Druk nr 265, Sejm IX kadencji.

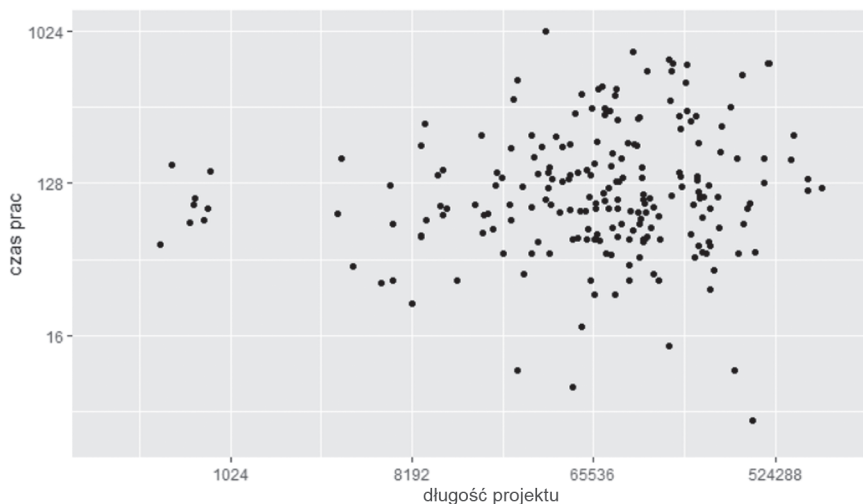
¹¹² Druk nr 2481, Sejm VI kadencji.

¹¹³ Druk nr 516, Sejm VII kadencji.

¹¹⁴ Zob. J. Małyśiak, *Postanowienia ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii praw i wolności cudzoziemców*, „Poliarchia” 2017, vol. 5, nr 2(9), s. 29-49.

Aby zbadać, czy istniała systematyczna zależność między złożonością projektu a czasem prac ustawodawczych, zmierzaliśmy korelację między liczbą znaków w projekcie ustawy a liczbą dni między wniesieniem projektu i jego promulgacją¹¹⁵. Współczynnik wyszedł na poziomie 0,150, a po zlogarytmowaniu obu zmiennych (co miało zredukować wpływ wartości odstających) zmniejszył się jeszcze do 0,094¹¹⁶. Wskazuje to na brak jakiegokolwiek istotnej zależności liniowej (czy nawet monotonicznej). Również wizualna analiza wykresu 2 nie wskazała na istnienie innych systematycznych zależności.

Wykres 2. Zależność czasu trwania prac ustawodawczych od długości projektu (na skali logarytmicznej). Czas prac jest podany w dniach, długość projektu – w znakach



Źródło: opracowanie własne.

3.4. Komisje

Prace merytoryczne w ramach sejmowego procesu legislacyjnego to głównie prace w komisjach, stąd zbadanie roli komisji w procesie ustawodawczym ma kluczowe znaczenie dla weryfikacji hipotezy o zawłaszczeniu regulacji. *A priori* najbardziej spodziewalibyśmy się zawłaszczenia w przypadku komisji specjalizujących się w zagadnieniach pokrewnych z prawem inwigilacyjnym, np. Komisji ds. Służb Specjalnych czy Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Można jednakże postawić hipotezę,

¹¹⁵ Na wyzwania metodologiczne związane z mierzaniem czasu trwania procesu legislacyjnego (m.in. w kontekście jego zależności od harmonogramu posiedzeń Sejmu) zwracają uwagę Jacek K. Sokołowski i Dariusz Stolicki, *Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, vol. 22, nr 2, s. 40-54.

¹¹⁶ W przypadku projektów, w których tematyka inwigilacyjna jest pierwszoplanowa, korelacja ta jest nawet ujemna.

że projekty, w których tematyka inwigilacyjna jest poruszana tylko incydentalnie, często będą trafiać do komisji niespecjalizujących się w niej, gdzie brak merytorycznego zaplecza sprawia, że uprawnienia inwigilacyjne są przyjmowane bez pogłębionej dyskusji.

Większość z analizowanych projektów (146) była rozpatrywana tylko przez jedną komisję¹¹⁷. W 79 przypadkach zaangażowane były dwie komisje, w 20 – trzy komisje, w 11 – cztery komisje, a dla pojedynczych projektów – pięć i sześć komisji¹¹⁸. Spośród interesujących nas projektów 120 zostało skierowanych do pierwszego czytania w komisjach (w tym 15 spośród tych, gdzie tematyka inwigilacyjna odgrywała rolę pierwszoplanową). Jak pokazuje tabela 3, na polu prawa inwigilacyjnego zdecydowanie najbardziej aktywna była Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych (rozpatrywała 121 projektów), a w dalszej kolejności komisje: Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Finansów Publicznych, Spraw Zagranicznych, Służb Specjalnych i Ustawodawcza. Do komisji nadzwyczajnych zostało skierowanych 12 projektów (m.in. inicjatywy powołujące ABW i AW¹¹⁹ oraz reformujące wojskowe służby specjalne¹²⁰). Gdy jednak ograniczymy się do projektów, w których tematyka inwigilacyjna odgrywała pierwszoplanową rolę, obraz ulega zmianie: wciąż dominuje komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, za nią Komisja ds. Służb Specjalnych, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Obrony Narodowej. Uderza stosunkowo małe zaangażowanie Komisji Sprawiedliwości i Komisji Ustawodawczej, które mogłyby stanowić potencjalnie czynnik równoważący ryzyko *regulatory capture*, jakie może wystąpić w przypadku Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz (szczególnie) Komisji ds. Służb Specjalnych. Ponadto w prace nad głównymi projektami nie jest zaangażowana Komisja Spraw Zagranicznych (wyjątkiem są ustawy dotyczące ratyfikacji umów międzynarodowych). Dobitnie pokazuje to, że uprawnienia inwigilacyjne wywiadu nie są rozważane w kontekście polityki zagranicznej. Pozwala to w pewnej mierze wytłumaczyć archaiczność przepisów dotyczących wywiadu zagranicznego¹²¹. Zauważyć też można, że gdy spojrzymy na wielokrotne skierowania do komisji, to dość rzadko zdarza się, aby projekty rozpatrywane przez Komisję Finansów Publicznych były kierowane również do jednej z komisji zajmujących się merytorycznie tematyką inwigilacji (czy nawet do Komisji Ustawodawczej) – tylko w 9 na 45 przypadków.

¹¹⁷ Dla Sejmu kontraktowego (1989-1991) nie dysponujemy danymi o skierowaniach do komisji.

¹¹⁸ W tym kontekście warto odnotować, że oba projekty o kompleksowej regulacji czynności operacyjno-rozpoznawczych (druk nr 1570, Sejm V kadencji; druk nr 353, Sejm VI kadencji) miały być rozpatrywane przez cztery komisje.

¹¹⁹ Druk nr 276, Sejm IV kadencji.

¹²⁰ Druki nr 404 i 406, Sejm V kadencji.

¹²¹ Zob. J. Widacki, *Dyskretny...*, s. 58-59.

Tabela 3. Udział komisji sejmowych w pracach nad projektami ustaw z zakresu prawa inwigilacyjnego

Kod	Komisja	Liczba projektów	W tym dot. głównie inwigilacji
ASW	Administracji i Spraw Wewnętrznych (2011-2015 – Spraw Wew.)	121	32
SPC	Sprawiedliwości i Praw Człowieka (do 1995 – Sprawiedliwości)	52	9
FPB	Finansów Publicznych	45	4
SZA	Spraw Zagranicznych	35	0
KSS	Służb Specjalnych	21	14
UST	Ustawodawcza	21	9
NKK	ds. zmian w kodyfikacjach	19	1
OBN	Obrony Narodowej	16	8
INF	Infrastruktury	13	1
N...	komisje nadzwyczajne	12	4
ZDR	Zdrowia	11	0
STR	Samorządu Terytorialnego	10	2
GOR	Gospodarki i Rozwoju (do 2015 – Gospodarki)	9	0
EUR	Europejska	9	0
PBF	Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów	5	0
OSZ	Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	4	0
RSP	Regulaminowa i Spraw Poselskich	4	0
KFS	Kultury Fizycznej i Sportu	3	0
CNT	Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii	2	0
ENM	Edukacji, Nauki i Młodzieży	2	0
PSR	Polityki Społecznej i Rodziny (do 2015 – Polityki Społecznej)	2	0
TRL	Transportu i Łączności	2	0
ACF	Administracji i Cyfryzacji	1	0
LPG	Łączności z Polakami za Granicą	1	0
MSP	Małych i Średnich Przedsiębiorstw	1	0
ROP	Rozwoju Przedsiębiorczości	1	0
RRW	Rolnictwa i Rozwoju Wsi	1	0
SGZ	Stosunków Gospodarczych z Zagranicą	1	0
THU	Transportu, Handlu i Usług	1	0

Źródło: opracowanie własne.

3.5. Posłowie

Podstawową grupą uczestników procesu legislacyjnego w Sejmie są oczywiście posłowie. Stopień ich zaangażowania w prace ustawodawcze jest jednak zróżnicowany – w przypadku większości udział ogranicza się do głosowania. Stąd do bardziej pogłębionej analizy wyróżniliśmy posłów wykazujących się większym zaangażowaniem, za kryterium przyjmując (1) przynależność do podkomisji powołanej dla rozpatrzenia interesującego nas projektu lub (2) czynny udział w posiedzeniu komisji, na którym był on rozpatrywany przez komisję w pełnym składzie i na którym poruszane były kwestie związane z prawem inwigilacyjnym¹²². Dla tej grupy rozważaliśmy trzy podstawowe kwestie: stopień specjalizacji, udział posłów związanych ze służbami w swojej karierze zawodowej lub rządowej i wreszcie udział przedstawicieli poszczególnych, szczególnie istotnych z naszej perspektywy komisji¹²³.

Łącznie w prace legislacyjne nad projektami ustaw związanych z prawem inwigilacyjnym w komisjach zaangażowanych było 567 posłów, z czego w prace nad projektami dotyczącymi przede wszystkim inwigilacji – 175 z nich. Jeżeli ograniczymy się do posłów, którzy wypowiadali się na tematy związane *stricto* z prawem inwigilacyjnym (w ich wypowiedziach pojawiały się zdefiniowane wcześniej słowa kluczowe¹²⁴), to uzyskujemy również liczbę 175 posłów, w tym 65 w pracach nad projektami dotyczącymi głównie inwigilacji.

Jako miary specjalizacji procesu legislacyjnego przyjęliśmy entropię Rényi'ego (rzędu 2)¹²⁵ odpowiednio dla rozkładu liczby projektów przypadających na posła oraz dla rozkładu łącznej długości wypowiedzi dotyczących tematów związanych *stricto* z prawem inwigilacyjnym. Odpowiadają one następującej intuicji: poziom specjalizacji jest wysoki, jeżeli istnieje grupa posłów, która uczestniczyła w rozpatrywaniu bardzo dużej liczby projektów, podczas gdy większość zajmowała się tylko pojedynczymi inicjatywami. Matematycznie odpowiada temu niska entropia rozkładu liczby projektów. Z kolei jeżeli każdy poseł rozpatrywał po kilka projektów (i liczba ta jest względnie stała dla posłów), poziom specjalizacji jest niski, czemu odpowiada wysoka entropia. Podobnie, jeżeli znacząca większość wypowiedzi na posiedzeniach komisji pochodzi od kilku posłów (mała entropia rozkładu łącznej długości

¹²² Kryterium czynnego udziału była przynajmniej jedna wypowiedź odnotowana w stenogramie komisji. Kryterium poruszania kwestii związanych z prawem inwigilacyjnym było występowanie w stenogramie słów kluczowych zdefiniowanych przez nas powyżej w celu identyfikacji projektów.

¹²³ Ze względu na ograniczoną dostępność niezbędnych danych uczestników procesu legislacyjnego badaliśmy jedynie dla projektów wniesionych od początku IV kadencji Sejmu (2001 rok).

¹²⁴ Nie jest to oczywiście doskonała miara, gdyż można sobie z łatwością wyobrazić dyskusję merytoryczną nad przepisem dotyczącym uprawnień inwigilacyjnych, w której zdefiniowane przez nas słowa kluczowe nie padną (gdyż np. uczestnicy będą odnosić się do danego przepisu poprzez numer artykułu). Możemy ją jednak traktować jako pierwsze przybliżenie, które nie powinno prowadzić do systematycznego zniekształcenia wniosków.

¹²⁵ A. Rényi, *On Measures of Information and Entropy*, [w:] *Proceedings of the 4th Berkeley Symposium on Mathematics, Statistics and Probability 1960*, Berkeley 1961, s. 547-561; K. Życzkowski, *Rényi Extrapolation of Shannon Entropy*, „Open Systems & Information Dynamics” 2003, vol. 10, nr 3, s. 297-310.

wypowiedzi), wskazuje to na zdominowanie prac komisji przez małe grono specjalistów. Aby uwzględnić zróżnicowanie liczebności grona posłów ogólnie zaangażowanych w prace nad poszczególnymi kategoriami projektów, normalizujemy wskaźnik entropii, dzieląc go przez logarytm liczby wszystkich zaangażowanych posłów. Dodatkowo w celach ilustracyjnych podajemy – matematycznie będący jedynie przekształceniem entropii, ale lepiej znany w politologii – wskaźnik efektywnej liczby zaangażowanych posłów¹²⁶.

Tabela 4. Specjalizacja posłów uczestniczących w sejmowym procesie legislacyjnym

Wskaźnik		Wszystkie projekty		Inwigilacja głównym tematem	
		Wszyscy uczestnicy	Tylko wypowiedający się o inwigilacji	Wszyscy uczestnicy	Tylko wypowiedający się o inwigilacji
Rozkład liczby projektów	entropia	.853	.848	.896	.891
	efekt. liczba uczest.	223.30	80.11	101.85	41.22
Rozkład długości wypowiedzi	entropia	.576	.554	.592	.578
	efekt. liczba uczest.	34.79	17.51	19.61	11.15

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione w tabeli 4 wyniki wskazują na fakt, że w gronie posłów uczestniczących w procesie legislacyjnym nie ma specjalizacji (przynajmniej w wymiarze wewnątrzparlamentarnym) – zawężenie się czy to do bardziej spójnej tematycznie grupy projektów, czy też do grona bardziej zainteresowanych tematem inwigilacji uczestników nie wpływa istotnie na entropię rozkładu liczby projektów. Jednak faktycznie postępowania te są zdominowane przez stosunkowo niewielki (i istotnie bardziej wyspecjalizowany) krąg najbardziej aktywnych parlamentarzystów, którzy najczęściej zabierają głos podczas obrad komisji. Dodatkową poszlaką świadczącą o braku specjalizacji jest niska korelacja między aktywnym udziałem w posiedzeniach komisji a przynależnością do podkomisji ($R^2 = .536$).

Wśród 21 najbardziej aktywnych posłów¹²⁷ znalazła się stosunkowo liczna grupa deputowanych (12), która miała związek w swojej pracy zawodowej ze służbami specjalnymi lub nadzorem nad nimi. *In gremio* sprawowali oni następujące funkcje: ministrów oraz wiceministrów odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne oraz obronę narodową; koordynatorów do spraw służb specjalnych; szefów służb specjalnych i innych służb; funkcjonariuszy służb specjalnych i policyjnych.

¹²⁶ R. Taagepera, B. Grofman, *Effective Size and Number of Components*, „Sociological Methods & Research” 1981, vol. 10, nr 1, s. 63-81.

¹²⁷ Kryterium ich wyboru było uśrednienie znormalizowanych wskaźników: liczby postępowania, w których poseł brał udział; liczby postępowania dotyczących projektów, w których tematyka inwigilacyjna była pierwszoplanowa; liczby wypowiedzi, w których pojawiały się słowa kluczowe.

Aby ocenić profil tematyczny zainteresowań i doświadczenia parlamentarnego posłów, badaliśmy korelację między udziałem w procesie legislacyjnym a przynależnością do komisji sejmowej. Nie można było tu jednak spoglądać tylko na sam wskaźnik korelacji, gdyż nawet gdyby kryterium udziału w procesie było czysto losowe, to i tak uzyskilibyśmy dodatnią korelację z wielkością komisji (im liczniejsza komisja, tym bardziej prawdopodobne, że losowy poseł jest lub był jej członkiem) oraz z liczbą interesujących nas ustaw, które były do niej kierowane (gdyż naturalnym założeniem jest, że członkowie komisji najbardziej aktywnie uczestniczą w jej posiedzeniach). Aby te dwa czynniki uwzględnić, wykonaliśmy symulację Monte Carlo, w której posłów i projekty losowo przypisywaliśmy do komisji (w przypadku tych ostatnich ustalając prawdopodobieństwo w oparciu o dane empiryczne), a następnie również losowo wybieraliśmy grupę posłów-uczestników procesu (z prawdopodobieństwem różnym dla członków komisji, do których projekt był kierowany, i dla pozostałych). Wychodziła nam z tego oczekiwana korelacja po uwzględnieniu wielkości komisji i liczby skierowań. Porównując ją z danymi empirycznymi, mogliśmy ustalić, które komisje rzeczywiście były nadreprezentowane wśród uczestników prac nad ustawami inwigilacyjnymi, a w przypadku których był to efekt czysto probabilistyczny.

Największa korelacja między udziałem w pracach nad ustawami inwigilacyjnymi a przynależnością do komisji występuje dla Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych – w przypadku 164 posłów na 207, którzy zasiadali w niej w badanym okresie, tj. latach 2001-2021. Z naszej symulacji wynika, że liczba ta powinna wynosić ok. 96,2 (z przedziałem ufności 95% wynoszącym od 82 do 110), a więc nadreprezentacja członków Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w interesujących nas postępowaniach jest większa od losowej. Jednak spodziewalibyśmy się tego na gruncie związku między tematyką inwigilacyjną a zakresem właściwości przedmiotowej Komisji.

Jeszcze bardziej znacząca – ale również spodziewana na gruncie teoretycznym – jest nadreprezentacja w procesie ustawodawczym posłów reprezentujących Komisję ds. Służb Specjalnych. Pojawia się ich w procesach legislacyjnych dla ustaw dotyczących inwigilacji 44 (spośród 57, którzy w ogóle zasiadali w niej w interesującym nas okresie), podczas gdy wartość oczekiwana wynikająca z naszej symulacji to 24,69 (przy przedziale ufności od 22 do 27).

Liczenie reprezentowane wśród uczestników naszych postępowania są także Komisje: Sprawiedliwości i Praw Człowieka (108 posłów na 181 zasiadających w komisji w latach 2001-2021 – liczba ta również wykracza poza przedział ufności wokół wartości oczekiwanej 78,57, który wynosi od 60 do 97), Ustawodawcza (72 posłów na 129 zasiadających w komisji, przy wartości oczekiwanej 34,45 oraz przedziale ufności od 27 do 42) oraz Finansów Publicznych (144 posłów na 247 zasiadających w komisji, przy wartości oczekiwanej 117,73), aczkolwiek dla tej ostatniej może to być efekt czysto losowy, gdyż wynik mieści się w przedziale ufności (od 86 do 149).

Gdy ograniczymy się do grona posłów wypowiadających się na temat zagadnień inwigilacyjnych, przedstawiony obraz nie ulega znaczącej zmianie. Nadal nadreprezentowane są komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych (64 posłów, przy wartości oczekiwanej 30), Służb Specjalnych (26 posłów, przy wartości oczekiwanej 9),

a w mniejszym stopniu – Sprawiedliwości i Praw Człowieka (37 posłów, przy wartości oczekiwanej 24) oraz Ustawodawcza (30 posłów, przy wartości oczekiwanej 18). Natomiast czysto przypadkowa wydaje się liczna reprezentacja posłów z Komisji Finansów Publicznych – 33, gdyż z symulacji wynika wartość oczekiwana 32.

3.6. Eksperci

Drugą grupą uczestników postępowania ustawodawczego, którą analizujemy, są eksperci i goście uczestniczący w posiedzeniach komisji. Łącznie w interesujących nas projektach pojawiło się ich 1309¹²⁸. Wyróżniliśmy wśród nich 11 kategorii. W porządku malejącej liczności są to: przedstawiciele ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przedstawiciele grup nacisku (związków zawodowych, samorządów zawodowych i gospodarczych, stowarzyszeń reprezentujących interesy swoich członków), przedstawiciele jednostek administracji rządowej, legislatorzy z Kancelarii Sejmu i eksperci z Biura Analiz Sejmowych, funkcjonariusze służb specjalnych i innych służb mundurowych, eksperci komisji, przedstawiciele organów kontrolnych (Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, UODO/GIODO, NIK, sądownictwo), senatorowie, przedstawiciele organizacji pozarządowych pożytku publicznego, przedstawiciele Kancelarii Prezydenta RP (w tym Biura Bezpieczeństwa Narodowego) i pozostali goście (zagraniczni, dziennikarze itd.). Dla każdej z tych kategorii ustaliliśmy liczbę wypowiadających się osób¹²⁹ oraz łączną długość wypowiedzi (odpowiednio dla wszystkich posiedzeń komisji, przy ograniczeniu do posiedzeń relewantnych, tj. takich, na których poruszano temat inwigilacji¹³⁰, oraz przy ograniczeniu do wypowiedzi bezpośrednio dotyczących tematyki inwigilacji).

Tabela 5. Uczestnicy procesu legislacyjnego w rozbiściu na kategorie

Kategoria	Liczba uczestników		
	Wszystkich	Posiedzeń relewantnych	Wypowiadających się w temacie inwigilacji
przedstawiciele ministerstw	526	321	118
przedstawiciele grup nacisku	284	141	20
przedstawiciele administracji	165	89	14
legislatorzy	98	72	22

¹²⁸ Podobnie jak w przypadku posłów, ze względu na ograniczoną dostępność danych uczestników prac komisji analizujemy tylko dla lat 2001-2021.

¹²⁹ Liczności kategorii nie sumują się do 1309, gdyż niektóre osoby występują w naszym zbiorze danych w kilku kategoriach.

¹³⁰ Posiedzenia uznajemy za relewantne wtedy i tylko wtedy, gdy (1) rozpatrywana ustawa dotyczy głównie tematyki inwigilacyjnej lub (2) w toku posiedzenia padają słowa kluczowe wymienione w sekcji 3.1.

Kategoria	Liczba uczestników		
	Wszystkich	Posiedzeń relevantnych	Wypowiadających się w temacie inwigilacji
funkcjonariusze służb	98	85	34
eksperti	61	44	22
przedstawiciele organów kontrolnych	40	22	10
senatorowie	32	17	3
przedstawiciele NGO	25	18	2
przedstawiciele Kancelarii Prezydenta	11	9	4
inne	16	12	1

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Uczestnicy procesu legislacyjnego w rozbiciu na kategorie – dane dotyczące długości wypowiedzi

Kategoria	Łączna długość wypowiedzi		
	Wszystkich	Na posiedzeniach relevantnych	Bezpośrednio dotyczących inwigilacji
przedstawiciele ministerstw	6 252 156	4 389 837	532 005
legislatorzy	1 462 066	1 114 815	103 788
eksperti	1 095 198	736 148	164 092
przedstawiciele grup nacisku	784 376	653 421	37 329
przedstawiciele administracji	752 203	490 080	35 574
funkcjonariusze służb	707 403	679 183	304 461
przedstawiciele Kancelarii Prezydenta	583 937	583 937	224 887
przedstawiciele organów kontrolnych	311 245	245 175	26 889
przedstawiciele NGO	104 279	88 802	8 339
senatorowie	102 473	71 290	3 822
inne	136 578	73 974	1 788

Źródło: opracowanie własne.

Dominującą kategorią – zarówno pod względem liczby uczestników, jak i ilości wypowiedzi – są przedstawiciele ministerstw. Przeanalizowaliśmy tę kategorię bardziej szczegółowo, klasyfikując uczestników według reprezentowanego ministerstwa.

Tabela 7. Przedstawiciele ministerstw w procesie legislacyjnym

Kategoria	Liczba uczestników		
	Wszystkich	Posiedzeń relevantnych	Wypowiadających się w temacie inwigilacji
Ministerstwo Finansów	123	73	27
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	80	62	35
Ministerstwo Sprawiedliwości	52	24	7
Ministerstwo Zdrowia	50	32	4
Ministerstwo Infrastruktury/Transportu	39	22	5
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	38	27	10
Ministerstwo Gospodarki/Rozwoju	32	16	4
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	24	10	3
Ministerstwo Obrony Narodowej	23	17	8
Ministerstwo Nauki i Informatyzacji	16	13	8
Ministerstwo Cyfryzacji	13	6	2
Ministerstwo Środowiska	13	4	0
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	11	8	4
inne ministerstwa	25	12	2

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Przedstawiciele ministerstw w procesie legislacyjnym – dane dotyczące długości wypowiedzi

Kategoria	Łączna długość wypowiedzi		
	Wszystkich	Na posiedzeniach relevantnych	Bezpośrednio dotyczących inwigilacji
Ministerstwo Finansów	1 477 046	1 011 621	79 445
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	1 472 335	1 163 872	204 080
Ministerstwo Sprawiedliwości	689 459	362 797	62 715
Ministerstwo Infrastruktury/Transportu	497 378	388 262	18 347
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	427 977	362 617	62 556
Ministerstwo Nauki i Informatyzacji	322 738	255 868	36 404
Ministerstwo Zdrowia	308 563	222 216	3 017
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	298 890	104 822	6 498
Ministerstwo Gospodarki/Rozwoju	265 632	173 021	6 524

Kategoria	Łączna długość wypowiedzi		
	Wszystkich	Na posiedzeniach relewantnych	Bezpośrednio dotyczących inwigilacji
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	174 799	142 493	14 031
Ministerstwo Obrony Narodowej	141 673	102 742	27 962
Ministerstwo Cyfryzacji	74 549	56 808	6 154
Ministerstwo Środowiska	25 037	10 661	0
inne ministerstwa	76 080	32 037	4 272

Źródło: opracowanie własne.

Najbardziej aktywną grupą *prima facie* wydają się być przedstawiciele Ministerstwa Finansów, ale gdy ograniczymy się do tematyki inwigilacyjnej, to istotnie bardziej zaangażowani w prace ustawodawcze okazują się być reprezentanci Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Aktywnością na tym polu wyróżniają się także Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Szczególnie interesującą kategorią z punktu widzenia naszej głównej hipotezy byli oczywiście eksperci, zarówno ci formalnie powołani na ekspertów komisji, jak i ci występujący w roli doradców klubów poselskich lub po prostu jako przedstawiciele świata nauki czy innych środowisk eksperckich. Ramy naszej analizy tej grupy uczestników procesu legislacyjnego – szczególnie, gdyż jednej z zaledwie dwóch (oprócz legislatorów) z założenia bezstronnej, a przez to potencjalnie mającej szczególny wpływ na prace komisji – wyznaczają interakcje trzech zmiennych: faktycznego zaangażowania w zagadnienia dotyczące inwigilacji (mierzonego obecnością wypowiedzi, w których pojawiają się słowa kluczowe), powiązania ze służbami (wynikającego z wcześniejszego zatrudnienia w służbach, nadzorujących je ministerstwach lub instytucjach z zasady o zbieżnych interesach, np. prokuraturze) i wreszcie dorobku eksperckiego (np. naukowego, analitycznego lub zawodowego) w temacie inwigilacji.

Tabela 9. Eksperci według kryterium powiązania ze służbami i dorobku eksperckiego

Kategoria		Wypowiedzi dot. inwigilacji	Brak wypowiedzi dot. inwigilacji	Łącznie
powiązani ze służbami	dorobek ekspercki	7	0	7
	brak dorobku	0	0	0
brak powiązania	dorobek ekspercki	8	16	24
	brak dorobku	4	26	30

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 10. Eksperti według kryterium powiązania ze służbami i dorobku eksperckiego – dane dotyczące długości wypowiedzi

kategoria		wypowiedzi dot. inwigilacji	brak wypowiedzi dot. inwigilacji	łącznie
powiązany ze służbami	dorobek ekspercki	82 700	34 952	117 652
	brak dorobku	0	0	0
brak powiązania	dorobek ekspercki	70 343	743 891	814 324
	brak dorobku	3 410	159 812	163 222

Źródło: opracowanie własne.

WNIOSKI

Przedstawione powyżej badania pozwalają na sformułowanie kilku wstępnych wniosków, które wymagają weryfikacji w dalszych analizach. Przede wszystkim na przestrzeni ponad 30 lat widoczna jest duża liczba projektów dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych. Reformy w omawianym obszarze występują w sposób permanentny oraz dotyczą szeregu ustaw spoza kręgu tzw. ustaw kompetencyjnych służb specjalnych i policyjnych, co wymaga precyzyjnego określenia zakresu prawa inwigilacyjnego.

Projekty dotyczące tajnej inwigilacji inicjuje głównie rząd, wspomagany dodatkowo przez projekty posłów koalicji rządzącej. Udział innych podmiotów, w tym opozycji parlamentarnej, jest niewielki. Wśród projektów rządowych największy udział w ich inicjowaniu przypada ministerstwu odpowiedzialnemu za sprawy wewnętrzne. Odnotowania wymaga jednak duża aktywność Ministerstwa Finansów, co może świadczyć o autonomicznym podejściu do inwigilacji w ramach tego działu administracji rządowej. Trzecim silnym ośrodkiem inicjującym zmiany w obszarze czynności operacyjno-rozpoznawczych jest Ministerstwo Sprawiedliwości. Ponadto w procesie legislacyjnym widoczny jest istotny udział innych ministerstw, które technicznymi regulacjami mogą znacząco zmieniać uprawnienia inwigilacyjne.

W przeprowadzaniu swoich propozycji zmian w prawie inwigilacyjnym zdecydowanie najskuteczniejszy jest rząd. Systemowe zmiany znacząco rozszerzające uprawnienia inwigilacyjne mogą być wprowadzane nawet w bardzo krótkim czasie. Zauważalna jest też niska skuteczność projektów opozycyjnych. Spośród 51 projektów, które nie zostały uchwalone, aż 35 spotkała dyskontynuacja prac parlamentarnych.

Większość z analizowanych projektów była rozpatrywana tylko przez jedną komisję. Na polu prawa inwigilacyjnego zdecydowanie najbardziej aktywna była Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych. Widoczne jest stosunkowo małe zaangażowanie Komisji Sprawiedliwości i Komisji Ustawodawczej, które mogłyby stanowić potencjalnie czynnik równoważący ryzyko *regulatory capture*. Ponadto zauważalną „autonomią” w obszarze regulacji tajnej inwigilacji dysponuje Komisja Finansów – dość rzadko zdarza się, aby projekty rozpatrywane przez tę komisję były kierowane również do jednej

z komisji zajmujących się merytorycznie tematyką inwigilacji (czy nawet do Komisji Ustawodawczej). Co więcej, w prace nad głównymi projektami nie jest zaangażowana Komisja Spraw Zagranicznych.

W gronie posłów uczestniczących w procesie legislacyjnym nie ma wewnątrzparlamentarnej specjalizacji – zawężenie się czy to do bardziej spójnej tematycznie grupy projektów, czy też do grona bardziej zainteresowanych tematem inwigilacji uczestników, nie wpływa istotnie na entropię rozkładu liczby projektów. Wśród 21 najbardziej aktywnych posłów znalazła się stosunkowo liczna grupa deputowanych (12), która miała związek w swojej pracy zawodowej ze służbami specjalnymi lub nadzorem nad nimi. Oznacza to, że w jakimś stopniu występuje zjawisko „drzwi obrotowych”. Niezależni eksperci biorący udział w pracach legislacyjnych dzielą się mniej więcej na równe grupy, jeśli uwzględnić kryterium związku ze służbami i organami nadzorczymi. Warto podkreślić, że podczas prac legislacyjnych eksperci powiązani doświadczeniem zawodowym ze służbami koncentrują się głównie na zagadnieniu inwigilacji. Natomiast eksperci spoza służb wypowiadają się o szerszym spektrum zagadnień.

BIBLIOGRAFIA

- Absher K.M., Desch M., Popadiuk R., *The President's Foreign Intelligence Advisory Board*, [w:] *Oxford Handbook of National Security Intelligence*, red. L. Johnson, Oxford 2010, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195375886.003.0011>.
- Agencja Praw Podstawowych (FRA), *Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU*, vol. 1: *Member States' Legal Frameworks*, Luxembourg 2017.
- Bigo D., *Security, Surveillance and Democracy*, [w:] *Routledge Handbook of Surveillance Studies*, red. K. Ball, K. Haggerty, D. Lyon, New York 2012.
- 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.
- Caparini M., *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States*, [w:] *Democratic Control of Intelligence Services*, red. M. Caparini, H. Born, London 2007, <https://doi.org/10.4324/9781315576442>.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Inwigilacja w Internecie*, „Komunikat z Badań” 2016, nr 72, [online] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_072_16.PDF.
- Charalampopoulos P., Kociumaka T., Wellnitz P., *Faster Approximate Pattern Matching: A Unified Approach*, [w:] *2020 IEEE 61st Annual Symposium on Foundations of Computer Science (FOCS)*, Durham, NC 2020, <https://doi.org/10.1109/FOCS46700.2020.00095>.
- Dal Bó E., *Regulatory Capture: A Review*, „Oxford Review of Economic Policy” 2006, vol. 22, nr 2, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj013>.
- Dana A., *Prawo o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 3.
- Deza M.M., Deza E., *Encyclopedia of Distances*, Heidelberg 2014, <https://doi.org/10.1007/978-3-642-00234-2>.

- Fundacja Panoptykon, [online] <https://panoptykon.org>.
- Gruza E., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze*, [w:] E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Warszawa 2008.
- Grzelak A., Wróblewski M., *Ochrona praw podstawowych w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 8: *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna*, red. J. Barcz, Warszawa 2021.
- Hermeliński W., *Bezpieczeństwo publiczne a prawo jednostki do prywatności*, „Palestra” 2013, vol. 58, nr 1-2.
- Instrukcje pracy operacyjnej aparatu bezpieczeństwa (1945-1989)*, oprac. T. Ruzikowski, Warszawa 2004.
- James O., *Regulation Inside Government: Public Interest Justifications and Regulatory Failures*, „Public Administration” 2000, vol. 78, nr 2, <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00208>.
- Kęsek P., *Obsada stanowisk szefów cywilnych służb specjalnych w Polsce – uregulowania prawne*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2020, nr 2.
- Kolaszyński M., *Cywilna kontrola nad służbami specjalnymi w Polsce z perspektywy trzech dekad funkcjonowania*, „Politeja” 2021, vol. 18, nr 6(75), <https://doi.org/10.12797/Politeja.18.2021.75.15>.
- Kolaszyński M., *Model sprawowania nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi w oparciu o ustawodawstwa państw UE, a także Szwajcarii, Norwegii i Wielkiej Brytanii oraz sposób wyłaniania ciała ją sprawujących*, Warszawa 2022.
- Kolaszyński M., *Secret Surveillance in Poland after Snowden. Between Secrecy and Transparency*, [w:] *Trust and Transparency in an Age of Surveillance*, red. L.A. Viola, P. Laidler, London 2022, <https://doi.org/10.4324/9781003120827-10>.
- Kolaszyński M., *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku*, Kraków 2016.
- Komisja Wenecka, *Opinion no. 839/2016 on the Act of 15 January 2016 Amending the Police Act and Certain Other Acts, Adopted by the Venice Commission at Its 107th Plenary Session (Venice, 10-11 June 2016)*, CDL-AD(2016)012-e, [online] <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282016%29012-e>.
- Konieczny J., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze*, [w:] *Kryminalistyka*, red. J. Widacki, Warszawa 2008.
- Kuć T., *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, vol. 9, nr 16.
- Kudła J., *Dostęp służb do danych telekomunikacyjnych. Omówienie wyroku TS z dnia 2 marca 2021 r., C-746/18 (Prokuratuur)*, LEX/el 2021.
- Laffont J.J., Tirole J., *The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture*, „The Quarterly Journal of Economics” 1991, vol. 106, nr 4, <https://doi.org/10.2307/2937958>.
- Laidler P., *Secrecy Versus Transparency in the US National Security Surveillance State*, [w:] *Trust and Transparency in an Age of Surveillance*, red. L.A. Viola, P. Laidler, London 2022, <https://doi.org/10.4324/9781003120827-9>.
- Lyon D., *Surveillance, Power, and Everyday Life*, [w:] *The Oxford Handbook of Information and Communication Technologies*, red. R. Mansel i in., Oxford 2009.

- Lyon D., *Surveillance, Snowden, and Big Data: Capacities, Consequences, Critique*, „Big Data & Society” 2014, nr 1, <https://doi.org/10.1177/2053951714541861>.
- Mąka J., *Kontrola operacyjna i podsłuch – ocena na tle praktycznego stosowania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 4.
- Mąka J., *Ustawa o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych – czy jest potrzebna w obecnym stanie prawnym w Polsce?*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 4.
- Makkai T., Braithwaite J., *In and Out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture*, „Journal of Public Policy” 1992, vol. 12, nr 1, <https://doi.org/10.1017/S0143814X00005006>.
- Małecki G., Maziewski Ł., *W cieniu. Kulisy wywiadu III RP*, Warszawa 2021.
- Małyśiak J., *Postanowienia ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii praw i wolności cudzoziemców*, „Poliarchia” 2017, vol. 5, nr 2(9), <https://doi.org/10.12797/Poliarchia.05.2017.09.02>.
- Matei F.C., Bruneau T., *Intelligence Reform in New Democracies: Factors Supporting or Arresting Progress*, „Democratization” 2011, vol. 18, nr 3, <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.586257>.
- Miłkowski T., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a prawa i wolności jednostki*, Warszawa 2020.
- Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa, *Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyludzeniami skarbowymi za 2020 rok*, Warszawa 2021, [online] <https://www.gov.pl/attachment/0df130d1-ed89-4497-9979-f7423fd2b2fb>.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Nadzór nad służbami specjalnymi*, 26 VIII 2014, [online] <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi.html>
- Opitek P., Piekarski D., Tomaszuk A., *Nadzór prokuratora nad realizacją kontroli operacyjnej, cz. I*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 12.
- Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, Warszawa 2021.
- Peltzman S., *Toward a More General Theory of Regulation*, „Journal of Law & Economics” 1976, vol. 19, nr 2, <https://doi.org/10.1086/466865>.
- Rényi A., *On Measures of Information and Entropy*, [w:] *Proceedings of the 4th Berkeley Symposium on Mathematics, Statistics and Probability 1960*, Berkeley 1961.
- Richardson S., Gilmour N., *Comparative International Oversight Arrangements*, [w:] *Intelligence and Security Oversight: An Annotated Bibliography and Comparative Analysis*, red. S. Richardson, N. Gilmour, Cham 2016, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-30252-2>.
- Rogalski M., *Podsłuch procesowy i pozaprosesowy. Kontrola i utrwalanie rozmów na podstawie kpk oraz ustaw szczególnych*, Warszawa 2019.
- Rojszczak M., *Nieograniczone programy inwigilacji elektronicznej a koncepcja państwa autorytarnego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, vol. 42, nr 2, <https://doi.org/10.19195/2300-7249.42.2.11>.
- Rojszczak M., *Surveillance, Legal Restraints and Dismantling Democracy: Lessons from Poland*, „Democracy and Security” 2021, vol. 17, nr 1, <https://doi.org/10.1080/17419166.2020.1841367>.
- Rzecznik Praw Obywatelskich, *Wystąpienie skierowane do Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa, 13 I 2022.

- Shapiro S.A., *Blowout: Legal Legacy of the Deepwater Horizon. Catastrophe: The Complexity of Regulatory. Capture: Diagnosis, Causality, and Remediation*, „Roger Williams University Law Review” 2012, vol. 17, nr 1.
- Sokołowski J.K., Poznański D., *Struktura procesu legislacyjnego w analizie ilościowej*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*, red. J.K. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008.
- Sokołowski J.K., Stolicki D., *Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, vol. 22, nr 2, <https://doi.org/10.14746/pp.2017.22.2.3>.
- Stigler G.J., *The Theory of Economic Regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, vol. 2, nr 1, <https://doi.org/10.2307/3003160>.
- Svenonius O., Björklund F., *Explaining Attitudes to Secret Surveillance in Post-Communist Societies*, „East European Politics” 2018, vol. 34, nr 2, <https://doi.org/10.1080/21599165.2018.1454314>.
- Svenonius O., Björklund F., Waszkiewicz P., *Surveillance, Lustration and the Open Society: Poland and Eastern Europe*, [w:] *Histories of State Surveillance in Europe and Beyond*, red. K. Boersma i in., London–New York 2014.
- Żumilo-Kulczycka D., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, Warszawa 2012.
- Taagepera R., Grofman B., *Effective Size and Number of Components*, „Sociological Methods & Research” 1981, vol. 10, nr 1, <https://doi.org/10.1177/004912418101000104>.
- Tomkiewicz M., *Sądowa kontrola pozyskiwania danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 4.
- Widacki J., *Rozważania o prawie i sprawiedliwości*, Kraków 2007.
- Wilson J.Q., *The Politics of Regulation*, [w:] *The Politics of Regulation*, red. J.Q. Wilson, New York 1980.
- Wu S., Manber U., *Agrep – a Fast Approximate Pattern-Matching Tool*, [w:] *Proceedings of the Winter 1992 USENIX Conference, January 20-24, 1992, San Francisco, California*, Berkeley 1992, [online] <https://www.usenix.org/legacy/publications/library/proceedings/wu.pdf>.
- Yu M. i in., *String Similarity Search and Join: A Survey*, „Frontiers of Computer Science” 2016, vol. 10, nr 3, <https://doi.org/10.1007/s11704-015-5900-5>.
- Zalewski S., *Kontrola służb specjalnych w Polsce*, Warszawa 2021.
- Zegart A., Quinn J., *Congressional Intelligence Oversight: The Electoral Disconnection*, „Intelligence and National Security” 2010, vol. 25, nr 6, <https://doi.org/10.1080/02684527.2010.537871>.
- Życzkowski K., *Rényi Extrapolation of Shannon Entropy*, „Open Systems & Information Dynamics” 2003, vol. 10, nr 3, <https://doi.org/10.1023/A:1025128024427>.
- Akty normatywne i orzecznictwo
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 1996 r.*, sygn. W 12/94.
- Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2022, poz. 1933.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, t.j. Dz.U. 2022, poz. 557.

- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej*, Dz.U. 1991, nr 100, poz. 442.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2016, poz. 147.
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu*, Dz.U. 2017, poz. 985 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej*, Dz.U. 2021, poz. 422 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*, t.j. Dz.U. 2021, poz. 2345 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego*, t.j. Dz.U. 2021, poz. 534 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1882 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa*, Dz.U. 1999, nr 51, poz. 526 z późn. zm.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2005 r.*, sygn. K 4/04.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r.*, sygn. K 45/02.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 r.*, sygn. K 54/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r.*, sygn. K 23/11.
- Załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. 2021, poz. 483 ze zm.

Mateusz KOLASZYŃSKI – adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Narodowego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół miejsca i roli służb specjalnych w państwach demokratycznych oraz studiów nad inwigilacją.

Dariusz STOLICKI – adiunkt w Katedrze Współczesnych Systemów Politycznych i Partyjnych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania badawcze obejmują m.in. systemy wyborcze i matematykę wyborczą, amerykańskie prawo konstytucyjne, ustrojoznawstwo i teorię wyboru społecznego.