

PATRYK DOBRZYCKI *

Niezależny badacz, Warszawa, Polska

ISTOTA DEMOKRATYCZNEGO NADZORU I KONTROLI NAD SŁUŻBAMI SPECJALNYMI



THE ESSENCE OF DEMOCRATIC OVERSIGHT AND CONTROL OVER SPECIAL SERVICES

ABSTRAKT: Celem przedmiotowego opracowania było syntetyczne ukazanie mechanizmów nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi, których celem jest stworzenie właściwych warunków do bezpiecznego i skutecznego funkcjonowania służb specjalnych w porządku państwa demokratycznego. Dlatego też zakres tematyczny artykułu sprowadza się do ukazania charakteru demokratycznego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi, wskazania problemów, które mają wpływ na skuteczne prowadzenie tego typu działań, wyodrębnienie typologii nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi oraz ich ocena w kontekście sformułowania rekomendacji, mających na celu przybliżenie najlepszych rozwiązań w przedmiotowym zakresie, które jednocześnie umożliwiają wypracowanie właściwych proporcji między efektywnością i legalnością działania służb specjalnych.

SŁOWA KLUCZOWE: służby specjalne, nadzór, kontrola, wywiad, kontrwywiad

ABSTRACT: The purpose of this study was to present synthetically the mechanisms of supervision and control over special services, whose purpose is to create the right conditions for the safe and effective functioning of special services in the order of a democratic state. Therefore, the thematic scope of the article boils down to showing the democratic nature of supervision and control over special services, pointing out problems that affect the effective conduct of this type of activities, identifying the typology of supervision and control over special services and their assessment in the context of formulating recommendations aimed at approximation of the best solutions in the field in question, which at the same time enable the development of the right balance between the effectiveness and legality of the secret services.

* dr Patryk Dobrzycki, Independent researcher, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0003-3561-1736>  p.dobrzycki@op.pl

KEYWORDS: special services, overseeing, control, intelligence, counterintelligence

„*Quis custodiet ipsos custodes*”

Juvenalis

WPROWADZENIE

Funkcjonowanie współczesnych państw jest nierozłącznie związane z działalnością służb specjalnych¹. Tworzą one w ich ramach swoisty system, który jest skoordynowanym wewnątrznie zbiorem elementów instytucjonalnych, wyodrębnionych funkcjonalnie, połączonych wspólną misją, jaką jest ochrona bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego. Składają się na niego trzy podsystemy, które można usystematyzować na podstawie kryterium aktywności, tj.: podsystem wywiadowczy, podsystem kontrwywiadowczy oraz podsystem policyjno-kontrolny². Jednocześnie podziału służb specjalnych można dokonać umownie wedle dwóch kryteriów: obszaru aktywności (wewnętrzne i zewnętrzne) i sfery zainteresowań lub podległości (cywilne i wojskowe). Obecnie istnieją także przykłady państw demokratycznych, gdzie funkcjonuje formuła służb specjalnych o charakterze unitarym, które w ramach jednej organizacji łączą zarówno działania wywiadowcze, jak i kontrwywiadowcze³.

Konstytutywną cechą owych instytucji jest dyskrejonalny charakter działania, który jednocześnie determinuje ich swoistą hermetyczność. Co więcej wyjątkowość służb specjalnych, o

¹ Doktrynalnie o instytucjach noszących miano służb specjalnych można mówić wyłącznie w odniesieniu do służb wywiadowczych i kontrwywiadowczych, zob. S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Wyd. 2, Warszawa 2005, s. 34. W kontrze do powyższej, typowej interpretacji służb specjalnych, pozostaje podejście legalistyczne, wedle którego służby specjalne stanowią ten fragment aparatu państwa, o którym trudno mówić jedynie w kategoriach wywiadu i kontrwywiadu, gdyż ustawodawstwa poszczególnych państw, poszerzają zakres działania służb specjalnych m.in. o ochronę ekonomicznych interesów państwa, przeciwdziałanie ekonomicznej przestępczości zorganizowanej, zwalczanie nadużyć finansowych w sektorze publicznym i obrocie gospodarczym oraz korupcję, *vide*: M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych – zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 36-37. Natomiast w literaturze przedmiotu można odnaleźć opinię, która wykorzystuje podejście kompetencyjne, zgodnie z którym status służb specjalnych konstytuuje działalność ukierunkowana na zbieranie informacji, ich analizowanie, przetwarzanie oraz przekazywanie zgromadzonej wiedzy właściwym organom, prowadzenie tajnych operacji oraz ochrona narodowych zasobów o charakterze strategicznym, *vide*: A.N. Shulsky, G.J. Schmit, *Silent Warfare. Understating the World Intelligence*, Washington 1991, s. 8, M. Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States [w:] Democratic Control of Intelligence Services*, red. H. Born, M. Caparini, London 2007, s. 5. Konceptualizacja pojęcia „służby specjalne” została omówiona: P. Dobrzycki, *Służby specjalne jako narzędzie państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (w:) Bezpieczeństwo narodowe wczoraj, dziś, jutro*, red. W. Kustra, Warszawa 2016, s. 38-44, a także P. Dobrzycki, *Informacja jako czynnik sprawczy w aspekcie działalności służb specjalnych [w:] Bezpieczeństwo Informacyjne. Aspekty prawno-administracyjne*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, Warszawa 2017, s. 239-241.

² *Vide*: P. Dobrzycki, *Cywilne służby specjalne*, Warszawa 2020, s. 270-271.

³ Przykładami takich służb są m.in.: Kanadyjska Tajna Służba Wywiadowcza (CSIS), Nowozelandzka Tajna Służba Wywiadowcza (NZSIS), Departament Bezpieczeństwa Państwa (VSD) na Litwie. W przeszłości taką służbą był polski Urząd Ochrony Państwa (UOP).

której świadczy sposób ich działania, odbiegający od funkcjonowania pozostałych organów realizujących swoje funkcje w obszarze bezpieczeństwa państwa, plasuje omawiane instytucje na dominującej pozycji wśród sił chroniących państwo. Wynika to z faktu, iż dzięki wykonywanym działaniom oraz posiadanym siłom i środkom są w stanie pozyskać informacje oraz zrealizować zadania, które są poza zasięgiem innych organów oraz instytucji państwowych.

W państwie demokratycznym, w oparciu o zakres kompetencyjny służb specjalnych można wnosić o specyfice jego bezpieczeństwa i porządku konstytucyjnego, gdyż przez pryzmat tychże instytucji, które stanowią jednocześnie narzędzie wykonawcze państwa, dochodzimy istoty przedmiotowej problematyki⁴. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, iż funkcjonowanie służb specjalnych w państwie demokratycznym generuje liczne antynomie. Z jednej strony na służbach specjalnych spoczywa obowiązek skutecznego reagowania i zapobiegania zagrożeniom dezintegrującym funkcjonowanie państwa, czasami nawet za cenę wolności i praw człowieka. Z drugiej strony dominuje aksjomat, aby działalność tychże agend nie osłabiała wartości stanowiących fundament demokracji⁵. Jednocześnie silny imperatyw zachowania tajemnicy a także charakter realizowanych zadań przez służby specjalne, determinujący ich skuteczność, jednocześnie może wpływać na ich autonomizację i stwarzać możliwość nieuprawnionego oddziaływania na mechanizmy funkcjonowania państwa. W konsekwencji źle nadzorowane służby specjalne mogą stać się *sui generis* państwem w państwie, a taki stan rzeczy wydaje się wysoce niebezpieczny dla funkcjonowania państwa demokratycznego.

Sposobem na przeciwdziałanie tego typu aberracjom jest funkcjonowanie sprawnego mechanizmu nadzoru i kontroli nad działalnością służb specjalnych. Współcześnie kontrola i nadzór nad służbami specjalnymi jest uznawana za jeden z podstawowych elementów funkcjonowania władzy publicznej w państwach demokratycznych, gdzie służby specjalne wywodzą się ze sfery administracji rządowej. W tym celu realizowanie działań o charakterze kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi ukierunkowane jest na to, aby instytucje te dostarczały informacji istotnych dla bezpieczeństwa, z poszanowaniem praw i wolności obywateli oraz demokratycznych mechanizmów funkcjonujących w państwie⁶.

Wobec czego przedmiotem rozważań niniejszego opracowania jest próba teoretycznego przedstawienia mechanizmów nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi, których celem jest

⁴ W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Warszawa 2018, s. 403-404.

⁵ M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne...*, *op. cit.*, s. 11.

⁶ M. Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services...*, *op. cit.*, s. 3.

stworzenie właściwych warunków do bezpiecznego i skutecznego funkcjonowania służb specjalnych w porządku państwa demokratycznego. Dlatego też główny problem badawczy został sformułowany w postaci pytania: jak realizowany jest współcześnie demokratyczny nadzór i kontrola nad służbami specjalnymi. Główny problem badawczy został zdekomponowany na następujące problemy szczegółowe: jaki jest charakter demokratycznego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi, jakie problemy można zidentyfikować toku prowadzenia nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi państwa demokratycznego, które mają wpływ na skuteczne prowadzenie tego typu działań, jaka jest typologia nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi. Odpowiedź na pytanie główne oraz pytania szczegółowe służy sformułowaniu propozycji, mających na celu przybliżenie rozwiązań w zakresie nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi państwa demokratycznego, które mogą pozwolić na wypracowanie właściwych proporcji między efektywnością i legalnością działania przedmiotowych instytucji.

REALIZACJA NADZÓR I KONTROLA – KONCEPTUALIZACJA POJĘĆ

Wyjaśnienia pojęć nadzoru i kontroli, można dokonać przy użyciu dwóch metod: legalistycznej (traktując oba pojęcia jako terminy prawa administracyjnego) i prakseologicznej (mając na względzie, że właściwy nadzór i kontrola warunkują skuteczność działania).

W aspekcie legalistycznym, kontrola jest porównaniem zaobserwowanego stanu faktycznego ze wzorcami, według których stan faktyczny jest regulowany, w celu przeanalizowania i potrzeby sformułowania wniosków płynących z kontroli⁷. W opinii E. Ury „kontrola ma charakter władczy w tym znaczeniu, że podmiot kontrolowany nie może się od kontroli uchylić, natomiast zastosowanie środków władczych w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości nie należy do organu kontrolującego”⁸. Wobec tego organ kontrolny jest uprawniony tylko do sprawdzenia, oceniania, formułowania oraz przedstawiania wniosków. Pozbawiony jest natomiast uprawnień władczych, które wymagają wyraźnego upoważnienia⁹. Niemniej jednak istotnym narzędziem organu kontroli jest możliwość złożenia zawiadomienia do właściwych organów ścigania o możliwości zaistnienia czynu niezgodnego z prawem, które zostały powzięte w toku prowadzenia stosownych czynności kontrolnych.

⁷ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 13.

⁸ E. Ura, *Zagadnienia prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji publicznej*, Przemysł 2006, s. 312.

⁹ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 357-358.

Zdecydowanie szerszą kategorią administracyjną jest nadzór, którą J. Zimmerman określa jako możliwość władczego oddziaływania jednego organu na inny organ oraz „wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego”¹⁰. W związku z tym, można wyróżnić następujące środki nadzoru, które z jednej strony warunkują władcze oddziaływanie organu nadzorującego na jednostki nadzorowane, a z drugiej strony jednoznacznie eksponują różnicę między nadzorem a kontrolą, i są to¹¹: uchylanie rozstrzygnięć określonego organu, zawieszanie rozstrzygnięć nadzorowanego organu, zatwierdzanie rozstrzygnięć nadzorowanego organu, w tym korygowanie oraz merytoryczne ich zmiany, zawieszanie działalności organu nadzorowanego na czas określony, a także wprowadzenie zmian obsady personalnej tego organu. Warto zauważyć, iż wyszczególnione środki nadzoru mogą zostać zaimplementowane w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych, uwypuklając tym samym służebną rolę kontroli wobec nadzoru, ale także ich swoistą synergiczność.

W aspekcie prakseologicznym funkcja kontrolowania polega na „pozyskiwaniu przez aparat zarządzający kanałami komunikacyjnymi ukształtowanymi przez stosunki organizacyjne, z komórek organizacyjnych sfery realnej, kontrolnych informacji sytuacyjnych o rzeczywistym przebiegu i efektach oddziaływań materialno-energetycznych i na kontrolowaniu ich z celami organizacji”¹². Podobną opinię wyrażał T. Kotarbiński, zawężając to do twierdzenia, iż „[...] Z połączenia informacji z kierownictwem powstaje zależność sprawozdawczości i kontroli [...] kontrola to badanie czy zlecenie zostało dokonane, do czego jedną z pomocy jest przyjmowanie do wiadomości sprawozdania”¹³. Wobec tak interpretowanej funkcji kontrolnej na pierwszy plan wysuwa się potrzeba dostępu do informacji na temat kontrolowanego obiektu, od którego zależeć będzie prawidłowe przeprowadzenie procesu kontrolnego. Co więcej, aby kontrola była skuteczna musi zostać przeprowadzona na podstawie określonych kryteriów, wśród których W. Kitler wyróżnia¹⁴: legalność, rozumianą jako zgodność z obowiązującymi przepisami prawa, celowość, czyli zgodność z misją działania kontrolowanego, rzetelność interpretowaną jako uczciwość oraz transparentność rozumianą jako przejrzystość i jawność.

¹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 139.

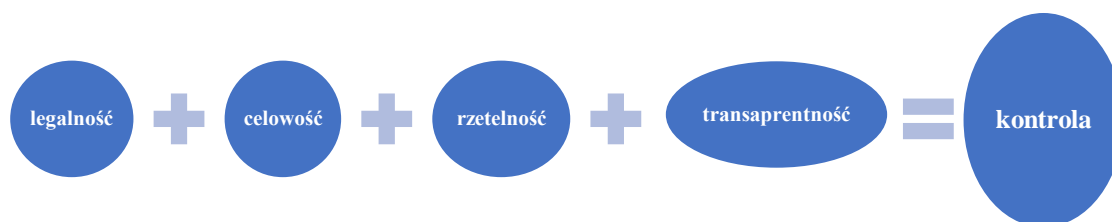
¹¹ *Vide*: E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 38–41.

¹² L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1994, s. 222.

¹³ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Łódź 2019, s. 105.

¹⁴ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 205.

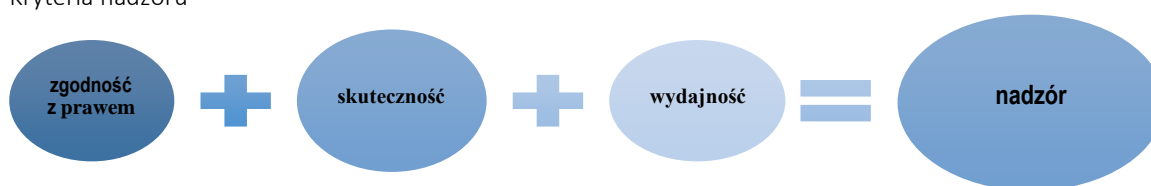
Rys. 1.
Kryteria kontroli



Źródło: Opracowanie własne na podstawie W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 205.

Natomiast nadzór w omawianym względzie jest „[...] czuwaniem, by nie działo się to, co się dziać nie powinno, i aby to co się dziać powinno, działo się tak, jak tego sobie życzy ten, kto nad tym czuwa i kto ustala wzorce działania”¹⁵. W przedstawionym ujęciu został zaakcentowany kluczowy element nadzoru jakim jasne stawianie zadań w oparciu o bieżącą klasyfikację potrzeb, co warunkuje następnie skuteczność działania. Wyszczególniając zaś kryteria dokonywania nadzoru, można się posłużyć typizacją zaproponowaną przez P. Pogonowskiego, pośród której ów naukowiec wymienił¹⁶: zgodność z prawem, skuteczność – czyli w jakim zakresie agendy wywiązują się z nałożonych na nie zadań (chronią bezpieczeństwo obywateli i państwa) oraz wydajność – w jakim stopniu zainwestowane środki (finansowe i osobowe) przynoszą zamierzone efekty. Przedmiotową materię ilustruje poniższy rysunek.

Rys. 2.
Kryteria nadzoru



Źródło: Opracowanie własne na podstawie P. Pogonowski, *Nadzór nad służbami specjalnymi a bezpieczeństwo państwa na tle doświadczeń krajów demokratycznych* [w:] *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie Paradygmat Wiedza Demarkacja*, red. K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber, Warszawa 2013, s. 274.

Odnosząc się bezpośrednio do kontroli i nadzoru nad działalnością służb specjalnych należy podkreślić, iż w opinii ekspertów skupionych w Genewskim Centrum Zarządzania Sektorem

¹⁵ Cz. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Wyd. II Warszawa 1999, s. 258.

¹⁶ P. Pogonowski, *Nadzór nad służbami specjalnymi a bezpieczeństwo państwa na tle doświadczeń krajów demokratycznych*, [w:] *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie Paradygmat Wiedza Demarkacja*, red. K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber, Warszawa 2013, s. 274.

Bezpieczeństwa – Geneva Center for Security Sector Governance (DCAF), służą one trzem podstawowym celom: wzmocnieniu demokratycznego zarządzania tego typu instytucjami (z uwagi na tajny charakter działań niepodlegający społecznemu osądowi muszą być tworzone alternatywne mechanizmy nadzoru i kontroli w postaci np. komisji parlamentarnych czy też organów eksperckich), utrzymaniu praworządności (chodzi w szczególności o wykonywanie czynności operacyjnych, które muszą być ściśle monitorowane ze względu na potencjalne naruszenie praw człowieka) oraz zapewnienie skutecznego i wydajnego działania służb specjalnych (dostosowanie potencjału służb do zaistniałych potrzeb bezpieczeństwa)¹⁷.

S. Zalewski podkreśla, że nadzór nad tego typu instytucjami to instrument państwa demokratycznego, wynikający z ich podporządkowania organom władzy cywilnej. Celem organu nadzorującego jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania służb w określonych warunkach politycznych i prawnych w taki sposób, aby zapewniały wsparcie polityki państwa. Tym samym jest to proces kreowania takich warunków, w których służby specjalne podległe różnym decydom zostałyby objęte koherentnym, w świetle potrzeb bezpieczeństwa państwa, systemem wytycznych oraz weryfikacji ich realizacji¹⁸. Natomiast wspomniana już M. Caparini, uściślając pojęcie nadzoru nad służbami specjalnymi uwypukla sferę nakazową w postaci obowiązku przedstawiania informacji ciałom nadzorującym, w tym nakaz wyjaśnienia i usprawiedliwienia podjęcia określonych kierunków zainteresowań użytych środków, a jednocześnie jako realne uprawnienie ciał nadzorujących do wskazywania działań sprzecznych z prawem (interese narodowym) i nakładania sankcji na tego typu zachowania¹⁹.

Istotnym elementem procesu nadzoru i kontroli jest zakres czasowy oraz metody przeprowadzania przedmiotowych czynności. Wobec czego w literaturze przedmiotu używa się pojęcia cyklu nadzoru/kontroli nad służbami specjalnymi, który ogniskuje się na analizie poszczególnych etapów tego typu działań²⁰. Przyjmuje się, iż może on być realizowany *ex post*, na bieżąco czy też *ex ante*, przy czym czas trwania nadzoru zależy od mandatu organu nadzorczego²¹. Przedmiotowy proces obrazuje poniższy diagram.

¹⁷ Vide: H. Born, G. G. Mesevage, *Introducing Intelligence Oversight* [w:] *Overseeing Intelligence Services A Toolkit*, red. H. Born, A. Wills, DCAF, Geneva 2012, s. 17-18.

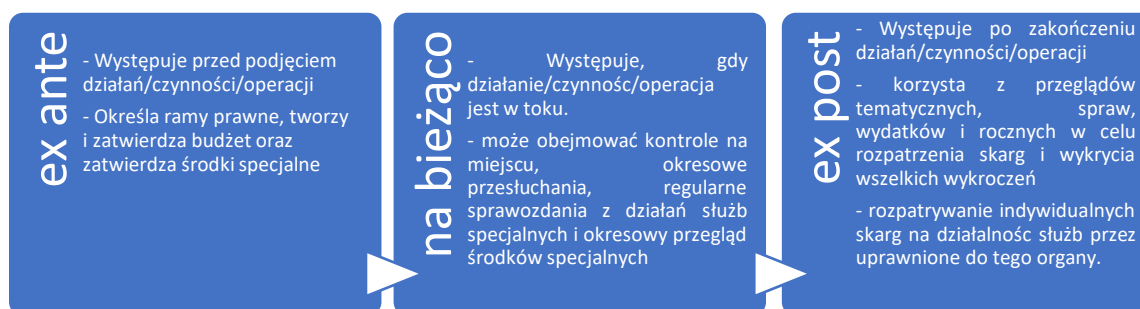
¹⁸ S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji*, Siedlce 2010, s. 178.

¹⁹ M. Caparini, *Controlling and Overseeing...*, *op. cit.*, s. 9.

²⁰ H. Born, G. G. Mesevage, *Introducing Intelligence Oversight...*, *op. cit.*, s. 14-15.

²¹ M. den Boer, *Conducting oversight* [w:] *Overseeing Intelligence Services A Toolkit*, red. H. Born, A. Wills, DCAF, Geneva 2012, s. 74.

Rys. 3
Cykl nadzoru i kontroli w służbach specjalnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie H. Born, G. G. Mesevage, *Introducing Intelligence Oversight* [w:] *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, red. H. Born, A. Wills, DCAF, Geneva 2012, s. 14-16.

W kontekście metod służących omawianym zadaniom wyszczególniane są: kontrole, przesłuchania i analizy dokumentów. Inne metody obejmują także wysłuchanie, zeznania świadków oraz bezpośredni dostęp do baz danych (ostatnia z nich, uważana jest przez ekspertów jako kluczowa metoda nadzoru). Wszystkie są stosowane indywidualnie, wspólnie bądź kolejno, tak aby efektywnie realizować cele nadzoru²².

PROBLEMY NADZORU I KONTROLI NAD SŁUŻBAMI SPECJALNYMI

Konstytutywną cechą działania służb specjalnych jest tajna forma realizacji powierzonych im zadań. Według M. Hermana istnieją co najmniej trzy powody warunkujące tajną formę działań służb specjalnych²³: po pierwsze użyteczność tychże instytucji wynika z faktu, że przeciwnik nie wie gdzie, jak i jaka informacja została pozyskana, po drugie tajność działania służb to nie tylko ochrona posiadanych przez nią informacji, ale również metod i sposobów ich pozyskania, po trzecie działania służb specjalnych muszą być prowadzone w tajemnicy, gdyż wynika to z konieczności uodpornienia się na przeciwdziałanie ze strony przeciwnika i ochrony własnych źródeł informacji. W podobnym, choć nieco szerszym tonie swoją opinię przedstawia ekspertka DCAF, podkreślając, że tajny charakter działania służb specjalnych jest niezbędny dla takich celów jak²⁴: ochrona przed dekonspiracją celów prowadzonych operacji, ochrony stosowanych metod działania, ochrony życia oficerów służb specjalnych oraz ich informatorów, zapewnieniu bezpieczeństwa bardzo ważnym

²² Ibidem s. 73.

²³ M. Herman *Potęga Wywiadu*, Warszawa 2002, s. 95-96.

²⁴ L. Nathan, *Intelligence Transparency, Secrecy and Oversight in a Democracy* [w:] *Overseeing Intelligence Services A Toolkit*, red. H. Born, A. Wills, DCAF, Geneva 2012, s. 51.

osobom tzw. VIP, które są pod ochroną służb specjalnych a także w celu zachowania w tajemnicy informacji dostarczanych przez inne służby specjalne.

W następstwie zaprezentowanych wyjaśnień można skonkludować, iż wszelka przejrzystość w działaniu służb specjalnych byłaby groźna dla bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa funkcjonariuszy, którzy realizują tajne operacje, jak i dla państwowych kręgów decyzyjnych, które dokonują ich autoryzacji. Dlatego też dyskrecyjny charakter działań omawianych instytucji jest kluczowym elementem, w kontekście realizacji bieżących zadań służb specjalnych, w szczególności w obszarze współpracy z osobowymi źródłami informacji, ale także innych, które wynikają z zadań jakie stawiane są przedmiotowym instytucjom.

Niemniej jednak imperatyw tajności może oddziaływać także na efektywność czynności nadzoru i kontroli służb specjalnych. Dostęp do informacji jest podstawą przeprowadzenia rzetelnej oceny działalności omawianych instytucji. Jak zauważa M. Mróz, nadzór i kontrola wobec służb specjalnych nie podlega publicznej weryfikacji, dlatego trudno z zewnątrz ocenić, w jakim stopniu tego typu działania są skuteczne²⁵. Wobec czego tajność służb specjalnych niewątpliwie może utrudniać skuteczną kontrolę przedmiotowych instytucji, zwłaszcza w kontekście tuszowania działań wskazujących przykładowo na niegospodarność albo będących niezgodnymi z prawem, zwłaszcza gdy dotyczą naruszenia praw i wolności obywatelskich²⁶.

W ten sposób dochodzimy do kolejnego problemu nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi jakim jest tzw. „autonomizacja służb”, która może być interpretowana dychotomicznie. Z jednej strony państwo tworząc służby specjalne, wyposaża przedmiotowe instytucje w określone instrumentarium kompetencyjne, zdecydowanie bardziej inwazyjne wobec tożsamyh uprawnień innych organów państwa odpowiedzialnych za jego bezpieczeństwo. W rezultacie tego dochodzi do swego rodzaju przyzwolenia na określoną samodzielność instytucjonalną, która służyć ma przeciwdziałaniu upolitycznianiu służb specjalnych i działaniu „pod polityczne zapotrzebowanie”²⁷. Z drugiej jednak strony autonomizacja służb specjalnych może służyć *de facto* ich instrumentalizacji. Służby specjalne zamiast działać w obszarze bezpieczeństwa państwa, stają się środkiem do osiągnięcia np. partykularnych celów politycznych²⁸. W ten sposób służby specjalne *per se* przestają być instytucjami pragmatycznymi, których aktywność ukierunkowana powinna być jednoznacznie

²⁵ M. Mróz, *Kontrola parlamentarna nad tajnymi służbami. Przegląd rozwiązań instytucjonalnych w wybranych krajach*, „Analizy BAS” 2012, nr 19 (86), s. 1.

²⁶ M. Caparini, *Controlling and Overseeing...*, *op. cit.*, s. 17.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Vide*: H. Born, I. Liegh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, DCAF, Geneva 2007, s. 11.

na rzecz bezpieczeństwa i realizację strategicznych celów państwa, a stają się instytucjami doktrynalnymi, które służą doraźnemu wykorzystaniu.

Poruszając się dalej w obszarze działalności służb specjalnych, który otacza szczelny woal tajemnicy należy podkreślić, iż działalność przedmiotowych instytucji, zwłaszcza w obszarze tajnych operacji (*covert action*), dotyczy bardzo często działań obarczonych największym ryzykiem, których niepowodzenie może narażać na szwank dobre imię kraju, ale także organów władzy państwowej, które nadzorując aktywność służb specjalnych, w istocie wydały pozwolenie na tego typu działanie. Stykamy się tu z kolejnym problem sfery nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi, który określany jest jako „*plausible denial*” lub „*wilfull ignorance*”, tzw. wiarygodne zaprzeczenie²⁹. A. Shulsky i G. Schmitt definiują „*plausible denial*” jako doktrynę o charakterze aksjomatycznym, według której w sytuacji ujawnienia zaangażowania służb specjalnych w tajne działania, organy władzy państwowej mogą zaprzeczyć, że wyraziły na to zgodę lub nie wiedziały o tego typu działaniu, gdyż rzekomo mieli tego dokonać podwładni, nie informując przełożonych³⁰. Działanie takie daje możliwość organom decyzyjnym państwa uniknięcie odpowiedzialności, za niektóre decyzje i działania podległych im służb specjalnych. Może także powodować, że nadzorcy służb będą zmierzać do tego, aby przekazywane im informacje, dotyczące bieżących czynności przedmiotowych instytucji były lakoniczne, tak aby w przyszłości mogli im wiarygodnie zaprzeczyć³¹. Sytuacja taka z jednej strony niewątpliwie zaburza istotę nadzoru i kontroli, szczególnie w płaszczyźnie transmisji informacji, z drugiej zaś destabilizuje funkcjonowanie służb specjalnych, tworząc dwa zagrożenia dla ich produktywności. Po pierwsze omawiane instytucje mogą tracić zaufanie do nadzorcy, co może powodować swoiste wyhamowanie w realizacji najbardziej ryzykowanych przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa państwa. Po drugie zaś służby specjalne mogą stać się „państwem w państwie” i zyskać poniekąd naturalne warunki do wykreowania sytuacji, w której będą wyjęte spod skutecznej kontroli i nadzoru poprzez minimalizowanie przepływu informacyjnego na linii służby-nadzorcy.

Kolejny problem skutecznego nadzoru i kontroli wiąże się z możliwością wdrażania przez służby specjalne coraz bardziej inwazyjnych działań o tajnym charakterze. Państwa mogą zgodnie z prawem ograniczyć niektóre podstawowe prawa na podstawie wyraźnie określonego niebezpieczeństwa lub bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Wiąże się to

²⁹ M. Caparini, *Controlling and Overseeing...*, op. cit., s. 18.

³⁰ A.N. Shulsky, G.J. Schmit, *Silent Warfare...*, op. cit., s. 105.

³¹ M. Caparini, *Controlling and Overseeing...*, op. cit., s. 18.

z większą kontrolą obywateli i dostępem do informacji prawnie chronionych. Chodzi tu przede wszystkim o prawo obywateli do prywatności, prawo do tajemnicy komunikowania się, możliwość niejawnego przeszukania, naruszania własności ograniczonych praw rzeczowych – najem, posiadanie, użytkowanie rzeczy, nieruchomości i ruchomości w trakcie prowadzenia czynności operacyjnych, czyli naruszania podstawowych praw, czyniąc to często bez wiedzy osoby zainteresowanej. W tym kontekście formułowana jest opinia, iż w celu zapewnienia podstawowych praw człowieka niezwykle ważne jest, aby korzystanie ze specjalnych uprawnień było oparte na prawie i proporcjonalne do zagrożenia bezpieczeństwa. Co więcej system prawny, który przewiduje przyznanie specjalnych uprawnień, musi również przewidywać możliwość ich zakwestionowania poprzez skorzystanie ze specjalnych uprawnień przed sądem.³² W tym przedmiocie rodzi się kolejne zagrożenie polegające na tym, iż służby specjalne mogą wyolbrzymiać monitorowane zagrożenie i na tej podstawie są w stanie wdrażać tajne czynności, które będą nieproporcjonalne w stosunku do niebezpieczeństwa, tym samym naruszać będą zasady demokratycznego sprawowania rządów, praw człowieka i praworządności³³.

Obecnie rola państwa narodowego, poddanego presji globalizacji i współzależności politycznej, a także występowanie wyzwań i zagrożeń o charakterze globalnym, wymaga łączenia sił i wspólnego im przeciwstawiania się. Odbywa się to m.in. na podstawie współpracy służb specjalnych poszczególnych państw, która polega m.in. na łączeniu zasobów, wymianie informacji, tworzeniu wspólnych ocen zagrożeń, a także możliwości kreowania sposobów obejścia prawa krajowego³⁴. Tego typu współdziałanie rozszerza uprawnienia i działania krajowych służb specjalnych poza zasięg krajowych systemów kontroli i nadzoru. Co więcej tego typu współpraca tworzy wiele problemów dla ich właściwej kontroli i nadzoru, zwłaszcza w kontekście ryzyka, jakie może wystąpić w ramach międzynarodowej współpracy. H. Born oraz I. Leigh wyszczególniają tu dwa podstawowe zagrożenia. Po pierwsze służby specjalne jednego kraju będąc zdeterminowane w pozyskaniu określonych informacji mogą poprosić o to partnera zagranicznego, który zdobędzie je w niekonwencjonalny sposób, poprzez np. zastosowanie brutalnych środków w postaci tortur. Drugim powodem do niepokoju jest to, że międzynarodowa współpraca służb specjalnych może pociągać za sobą przekazywanie informacji o obywatelach krajowych zagranicznym służbom wywiadowczym³⁵.

³² H. Born, T. Wetzling, *Intelligence accountability Challenges for parliaments and intelligence services* [w:] *The Oxford Handbook of Intelligence Studies*, Routledge, red. L. K. Johnson, New York 2007, s. 320-321.

³³ *Ibidem*, s. 323.

³⁴ H. Born, I. Leigh, *Democratic Accountability...*, op. cit., s. 7.

³⁵ *Ibidem*, s. 8.

Kolejne ryzyko pojawia się m.in. w przypadku podjęcia współpracy ze służbami specjalnymi państwa niedemokratycznego. Chodzi tu przede wszystkim o ocenę czy właściwie dobrano partnera zagranicznego do współpracy, zwłaszcza gdy system prawny państwa, które ów kooperant reprezentuje nie stworzył odpowiednich gwarancji dla ochrony praw człowieka³⁶.

W kontekście odpowiednich gwarancji dla ochrony praw człowieka, istotną kwestią, która generuje problemy w obszarze nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi jest także gromadzenie i retencja danych³⁷ przez służby specjalne. Przygotowanie produktu informacyjnego przez omawiane instytucje jest procesem wieloetapowym, wymagającym wykonywania szeregu zadań, w tym: planowania, gromadzenia informacji, analizy i rozpowszechniania, znanego pod postacią tzw. cyklu wywiadowczego/informacyjnego³⁸. Jednak spośród tych wszystkich aktywności to zbieranie informacji, szczególnie za pomocą tajnych metod, pozostaje cechą, która wyróżnia służby specjalne, zwłaszcza w świadomości publicznej. Niejawne gromadzenie informacji jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych aspektów pracy służb specjalnych i stanowi niezwykle zestaw wyzwań dla organów kontroli i nadzoru³⁹. W omawianym fragmencie rozważań istotne jest także uwypuklenie nowoczesnych technologii, które mają wpływ na gromadzenie informacji i retencje danych i tym samym oddziałują na skuteczny nadzór i kontrolę. Nowoczesna technologia umożliwia natychmiastową komunikację między ludźmi na całym świecie oraz błyskawiczne przemieszczanie się informacji na duże odległości. Jednocześnie za pomocą zaawansowanych urządzeń technologicznych służby specjalne mogą agregować informacje na masową skalę, gromadząc znacznie więcej informacji niż są w stanie przyswoić i przeanalizować. W świetle tego, iż opisana akumulacja informacyjna odbywa się na masową skalę, może potencjalnie skutkować naruszeniem

³⁶ K. Roach, *Overseeing Information Sharing* [w:] *Overseeing Intelligence Services A Toolkit*, red. H. Born, A. Wills, DCAF, Geneva 2012, s. 132.

³⁷ „[...] Retencja danych w telekomunikacji oznacza gromadzenie, przechowywanie i archiwizowanie lub usuwanie zapisów dotyczących komunikacji, np. o połączeniach telefonicznych czy danych o ruchu w sieciach telekomunikacyjnych dla potrzeb organów ścigania i służb specjalnych [...] Retencja danych ma służyć zapobieganiu przestępczości, a szczególnie terroryzmowi, poprzez docieranie do wszelkich możliwych elektronicznych danych, które mogą okazać się naprowadzeniami na dowody popełnionego przestępstwa. Dowodami tymi mogą być dane o ruchu w sieci, generowane podczas prowadzenia zwykłej działalności przedsiębiorców telekomunikacyjnych lub przez dostawców dostępu do internetu. Przepisy dotyczące retencji danych obligują operatorów telekomunikacyjnych i dostawców usług internetowych do rutynowego zatrzymywania na czas określony danych ruchowych przechodzących w ich serwerach”, vide: K. Mordaszewski, *Retencja danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną w świetle prawa europejskiego i polskiego* [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa nr 4/11, s. 62-71.

³⁸ Cykl wywiadowczy to proces obejmujący wskazywanie zadań, pozyskiwanie/gromadzenie informacji, przetwarzanie, analizę, dostarczanie oraz wiadomość zwrotną. Odnosi się nie tylko do służb specjalnych, vide: M. Minkina, *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Warszawa 2014, s. 170-171.

³⁹ L. Hutton, *Overseeing Information Collection* [w:], *Overseeing Intelligence Services A Toolkit*, red. H. Born, A. Wills, DCAF, Geneva 2012, s. 89.

praw człowieka. Wobec czego powinno być to realizowane wyłącznie w ramach prawnych chroniących prawo do prywatności i podlegać systemom nadzoru i kontroli⁴⁰.

TYOLOGIA NADZORU I KONTROLI NAD SŁUŻBAMI SPECJALNYMI

Na potrzeby przedmiotowych dociekań, przy uwzględnieniu literatury przedmiotu przedstawiającej rozważania dotyczące nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi, należy podkreślić, iż prezentowany jest ogólny konsensus co do tego, że rzeczzone działania powinny łączyć w sobie: nadzór wykonawczy, kontrolę parlamentarną, kontrolę sądową, kontrolę społeczną, działalność organów eksperckich oraz nadzór wewnętrzny realizowany przez kierownictwo służb⁴¹.

Nadzór wykonawczy

W państwach demokratycznych cywilne służby specjalne są agendami rządowymi, które podlegają politycznemu kierownictwu egzekutywy (premierowi, kanclerzowi, ministrowi), którzy są za ich działalność odpowiedzialni pośrednio lub bezpośrednio. Stopień tej zależności wynika z hierarchii odpowiedzialności właściwej danemu systemowi administracyjnemu⁴². M. Bożek dokonując aproksymacji nadzoru wykonawczego nad służbami specjalnymi, wskazuje dwa modele jego realizacji⁴³: pierwszy polega na delegowaniu wykonywania większości zadań związanych z nadzorem jednemu z członków Rady Ministrów albo specjalnie w tym celu powołanemu w skład gabinetu rządowego ministra zadaniowego (minister „bez teki”) lub jednego z ministrów resortowych. W drugim modelu sprawowania nadzoru to premier jest członkiem rządu odpowiedzialnym za nadzór nad służbami specjalnymi, tym samym to premier jest członkiem Rady Ministrów, który ponosi wyłączną odpowiedzialność polityczną (parlamentarną) za podejmowanie wobec służb specjalnych określonych działań nadzorczych.

Wobec czego, władza wykonawcza sprawuje nadzór administracyjny nad działalnością cywilnych służb specjalnych i jest to podstawowe zadanie egzekutywy wobec przedmiotowych instytucji. Co więcej nadrzędnym celem nadzorcy jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania służb w określonych warunkach politycznych i prawnych tak, aby zapewniały wsparcie polityki państwa. Jest to zatem proces tworzenia takich warunków, w których poszczególne służby, podległe różnym

⁴⁰ *Ibidem* s. 92.

⁴¹ Vide: H. Born, G. G. Mesevage, *Introducing Intelligence Oversight...*, *op. cit.*, s. 8-14.

⁴² S. Michałak, *O służbach specjalnych w brytyjskim parlamencie. Dzieje parlamentarnej kontroli służb specjalnych w Wielkiej Brytanii (1909-1994)*, Warszawa 2006, s. 41.

⁴³ M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne...*, *op. cit.*, s. 155-156.

decydującym, zostałyby objęte spójnym – odpowiadającym potrzebom bezpieczeństwa państwa – systemem dyrektyw oraz weryfikacji ich realizacji⁴⁴. Wobec tego, uwzględniając powyższą eksplikację, powinnością egzekutywy jest przede wszystkim stawianie zadań (wyznaczanie celów działania) służbom specjalnym, następnie kierowanie realizacją tych celów i ostatecznie ocena efektów tychże działań.

Władza wykonawcza może sprawować nadzór nad służbami na podstawie następujących środków nadzorczych: poprzez określanie ich polityki i priorytetów strategicznych lub ustanawianie wytycznych, mianowanie lub powoływanie kierownictwa wyższego szczebla w ramach tych służb, opracowywanie budżetu ostatecznie poddawanego pod głosowanie w parlamencie lub poprzez zatwierdzanie współpracy z innymi służbami. W niektórych państwach demokratycznych władza wykonawcza odgrywa także kluczową rolę w odniesieniu do udzielania zezwoleń na podejmowanie środków inwigilacji⁴⁵.

Eksperti DCAF podkreślają, iż egzekutywa by móc sprawować efektywny nadzór nad cywilnymi służbami musi dysponować dwoma zasadniczymi uprawnieniami: domaganiem się realizacji określonych działań tychże instytucji, w oparciu o stawiane przed nimi zadania oraz żądania informacji dotyczących efektów działalności cywilnych służb specjalnych⁴⁶. Władza wykonawcza to jedyny zleceniodawca służb specjalnych, którego obowiązkiem jest w drodze nadzoru precyzyjne stawianie zdań w postaci (wytycznych, dyrektyw, czy też bezpośrednio sformułowanych żądań), na podstawie których mają być gromadzone informacje niezbędne dla funkcjonowania struktur państwa⁴⁷. Tym samym szczególnym odzwierciedleniem nadzoru władzy wykonawczej nad służbami specjalnymi jest cykl wywiadowczy/informacyjny. Władza wykonawcza jest tą, która zgłasza zapotrzebowanie na określoną informację, niezbędną w procesie decyzyjnym państwa, a w efekcie końcowym rozlicza z efektów działań wdrożonych w tym zakresie przez podległe służby specjalne. Dlatego w świetle tego, iż służby specjalne są częścią administracji rządowej, której kierownictwo zazwyczaj powoływane jest na podstawie klucza politycznego, istotne jest, aby owe instytucje, przy realizacji zadań postawionych w trybie nadzoru zachowywały neutralność polityczną⁴⁸.

⁴⁴ S. Zalewski, *Służby specjalne...*, op. cit., s. 116.

⁴⁵ Vide: H. Born, G. G. Mesevage, *Introducing Intelligence Oversight...*, op. cit., s. 8.

⁴⁶ H. Born, I. Liegh, *Democratic Accountability...*, op. cit., s. 6-7.

⁴⁷ M. Caparini, *Controlling and Overseeing...*, op. cit., s. 8.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 7-8.

Dopełnieniem systemu nadzoru wykonawczego nad służbami specjalnymi jest działalność organów opiniodawczo-doradczych⁴⁹. Tego typu organy zazwyczaj nie mają realnego wpływu na realizowanie działań nadzorczych i kontrolnych wobec służb specjalnych. Działanie ich związane jest zazwyczaj ze sferą ochrony informacji niejawnych a także koordynacją działań służb specjalnych.

W ten sposób dotykamy kluczowej sprawy związanej nadzorem wykonawczym wobec służb specjalnych jaką jest koordynacja. T. Kotarbiński zdefiniował koordynację syntetycznie jako uzgodnienie, będące istotnym warunkiem racjonalnej integracji działań. Chodzi o to, aby podmioty koordynacji nie przeszkadzały sobie albo by się wzajemnie wspomagały⁵⁰. Z tego względu efektywny nadzór wykonawczy wobec służb specjalnych podyktowany jest wymogiem zwiększania efektywności ich działania. Służby specjalne jako instytucje, które w przeważającej większości demokracji mają rozproszoną strukturę instytucjonalną (wywiadowcze, kontrwywiadowcze oraz także inne np. policyjno-kontrolne⁵¹) muszą ze sobą współpracować, zwłaszcza w obszarze wymiany informacji. Nadzorca w ramach realizowanego nadzoru ponosi w sensie podmiotowym odpowiedzialność za harmonizację działań w sferze bezpieczeństwa. Ma to kluczowe znaczenie zwłaszcza w obliczu rozrostu zakresu zadań wykonywanych przez służby specjalne oraz zazębiania się kompetencji, która może być przyczyną sporów i konfliktów kompetencyjnych w zakresie między innymi prowadzenia pracy operacyjnej (chodzi tu o zupełnie niepotrzebną rywalizację, jaka na tej płaszczyźnie może zachodzić między rodzimymi instytucjami). Duże znaczenie ma także zapewnienie koordynacji w zakresie działań między służbami specjalnymi oraz innymi instytucjami bezpieczeństwa państwa.

Kontrola parlamentarna

Kontrola parlamentarna nad służbami specjalnymi jest zjawiskiem stosunkowo młodym. Jej początek przypada na lata siedemdziesiąte ubiegłego wieku, kiedy uchwalone zostały pierwsze akty prawne regulujące przedmiotową kwestię. Wcześniej sfera tajnych służb stanowiła praktycznie wyłączną domenę egzekutywy. Świadomość konieczności poddania tej sfery kontroli władzy ustawodawczej upowszechniła się w ciągu ostatnich dekad, głównie w związku z rewolucją technologiczną w zakresie technik inwigilacji⁵².

⁴⁹ Najlepszym przykładem jest funkcjonujące w Polsce Kolegium do Spraw Służb Specjalnych.

⁵⁰ T. Kotarbiński, *Traktat...*, *op. cit.*, s. 223.

⁵¹ Np. Centralne Biuro Antykorupcyjne w Polsce.

⁵² H. Born, I. Liegh, *Democratic Accountability...*, *op. cit.*, s. 1.

W większości demokracji przyjmuje się, że wszystkie obszary działalności państwa powinny znajdować się pod kontrolą parlamentu, w tym służby specjalne. Wynika to przede wszystkim z funkcji ustawodawczej parlamentu i tworzonych w jej ramach norm prawnych. Jednocześnie kontrola parlamentarna legitymizuje służby specjalne jako instytucje, które służą państwu jako całości i chronią konstytucję, a nie realizują zadania o charakterze politycznym.

M. Mróz podkreśla, iż pojęcie kontroli parlamentarnej nie jest do końca jednoznaczne. W opinii badacza podmiotem sprawującym tę kontrolę jest organ parlamentu, zazwyczaj komisja złożona z parlamentarzystów. Bywają jednak formuły organizacyjne, w których sprawujące kontrolę ciało jest organem parlamentu, ale niekoniecznie składa się z parlamentarzystów, takie, w których ciało to składa się w całości z parlamentarzystów, ale nie jest lub niezupełnie jest organem parlamentu, oraz takie, w których organ kontrolny jest ciałem autonomicznym, częściowo złożonym z parlamentarzystów⁵³.

Współczesny model kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi odbywa się w trzech formach. Pierwsza – ogólna jest sprawowana na forum parlamentu, który realizuje ją korzystając ze swojej funkcji kontrolnej nad rządem, nie mając jednak dostępu do tajnych informacji. Aktywność ta sprowadza się do ogólnej kontroli polityki rządzących prowadzonej wobec służb specjalnych. Drugą formą kontroli z jaką mamy do czynienia jest to kontrola sektorowa, którą można określić także specjalistyczną, która sprawowana jest przez parlamentarne komisje do spraw służb specjalnych lub inne organy eksperckie w ramach parlamentu. Trzecią są komisje śledcze, powoływane do zbadania konkretnych spraw⁵⁴. Należy podkreślić, że dwie pierwsze mają charakter stały a trzecia ma zazwyczaj charakter doraźny.

W systemie kontroli parlamentarnej nad cywilnymi służbami specjalnymi, podstawową rolę odgrywają wyspecjalizowane organy w postaci komisji, w skład których powinni wchodzić przedstawiciele wszystkich ugrupowań parlamentarnych. Umożliwiać to ma realną kontrolę – zapewnienie tego, aby służby działały w interesie społeczeństwa (państwa), a nie określonych grup interesu czy też w interesie własnym⁵⁵. Członkowie takiego gremium powinni mieć tym samym dostęp do informacji niejawnych, tak by mogli w sposób efektywny realizować powierzone

⁵³ M. Mróz, *Kontrola parlamentarna nad tajnymi służbami...*, op. cit., s. 3.

⁵⁴ 28 maja 2004 r. w Polsce Sejm RP powołał Sejmową Komisję Śledczą do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN ORLEN S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN ORLEN S.A.

⁵⁵ P. Pogonowski, *Nadzór nad służbami...*, op. cit., s. 269.

obowiązki⁵⁶. W ramach powierzonych obowiązków powinni otrzymywać bardziej szczegółowe informacje niż te, które są przedstawiane parlamentowi jako całości i powinny obejmować m.in.: priorytety służb specjalnych w kontekście bieżącej działalności, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących służb specjalnych, w tym regulujących działalność tych służb, zwłaszcza czy zawierają wystarczające zabezpieczenia w celu ochrony praw człowieka, opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych oraz sprawozdania finansowe służb, roczne sprawozdania z działalności tychże organów oraz oceny bezpieczeństwa państwa i identyfikowanych zagrożeń⁵⁷.

Kluczowym pytaniem w obszarze kontroli parlamentarnej pozostaje, jak bardzo szczegółowe informacje należy przedstawić organowi parlamentarnemu, dedykowanemu sprawowaniu kontroli nad służbami specjalnymi. Z jednej strony członkowie tego typu komisji posiadają należne uprawnienia do zapoznawania się z informacjami obciążonymi najwyższymi trybami poufności. Z drugiej jednak strony aksjomatyczne jest to, że im większa liczba osób posiada tajne informacje, tym mniej prawdopodobne jest, że informacje pozostaną niejawnie. W tym kontekście należy podkreślić opinię M. Bożka, który twierdzi, iż komisje parlamentarne kontrolujące służby specjalne nie mogą zapoznawać się z każdą informacją odnoszącą się do podstaw działania służb specjalnych oraz ilustrujących pracę tych agend. Zakres przedmiotowy przynależnego członkom takich komisji prawa do informacji ograniczony jest często uznaniowością szefów służb specjalnych co do ustalenia zakresu informacji (materiałów, dokumentów) przekazywanych komisji oraz zakazami wynikającymi z ustaw regulujących działalność służb oraz ustaw regulujących sferę informacji niejawnych w kontekście najistotniejszych elementów pracy operacyjnej służb specjalnych⁵⁸.

Niemniej jednak funkcjonują, w niektórych państwach demokratycznych także komisje parlamentarne, które otrzymują szereg najtajniejszych informacji służb specjalnych, gdyż odgrywają kluczową rolę w kontekście udzielania zezwoleń na podejmowanie środków inwigilacji⁵⁹. Wobec

⁵⁶ L. Nathan, *Intelligence Transparency...*, *op. cit.*, s. 57.

⁵⁷ L. Hutton, *Overseeing Information Collection...*, *op. cit.*, s. 97.

⁵⁸ M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne...*, *op. cit.*, s. 179-182.

⁵⁹ Najlepszym przykładem jest Komisja (Grupa) G-10 działająca w ramach niemieckiego Bundestagu. Jej nazwa pochodzi od art. 10 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec, w którym przewidziano prawną możliwość ograniczenia tajemnicy telekomunikacji oraz korespondencji poprzez stosowanie podsłuchów i inwigilacji przesyłek listowych. Komisja G10 opiniuje wnioski służb specjalnych o zastosowanie posłuchu telefonicznego oraz kontroli korespondencji i *de iure* wydaje na nie zgodę. Do kompetencji Komisji należy także weryfikacja sposobu wykorzystywania przez służby danych zdobytych w trakcie eksploatacji środków techniki, a także analiza faktycznych wyników ich zastosowania. Komisja G10 podejmuje decyzje o ewentualnym poinformowaniu osoby o zastosowaniu wobec niej technicznych środków inwigilacji (warunkowy obowiązek wszczęcia takiej procedury przewidują przepisy ustawy o ograniczeniu prawa do tajemnicy korespondencji i telekomunikacji). Ponadto Komisja G10 rozstrzyga o zasadności skarg obywateli na pozaprawne

tego, w opisanej sytuacji kontrola parlamentarna ma duży szerszy zakres, niż tylko postulatywny, wyrażony tym, że jej sugestie i stanowiska brane są pod uwagę tylko w związku z rolą parlamentu jaką odgrywa w demokratycznym systemie rządów. Działanie tego typu komisji ma charakter szerszy - dyrektywny, gdyż jasno określone zadania komisji parlamentarnej w zakresie udzielania zgody na stosowanie kontroli operacyjnej, zobowiązują jednocześnie służby specjalne do udzielania komisji informacji stanowiącej przedmiot jej zainteresowania, który warunkuje wydanie określonej decyzji.

Kontrola sądowa

Służby specjalne państwa demokratycznego, nie są instytucjami wyjętymi spod prawa i podlegają tworzonym w jego obszarze normom prawnym, które zapewniają porządek polityczny oraz społeczny i są tworzone w oparciu o wolę większości a także uwzględniają poszanowanie praw obywatelskich. Jak podkreśla M. Caparini, w kraju demokratycznym nie może być żadnej sfery działania służb, która – jeżeli dotyczy praw i wolności podstawowych – nie mogłaby być poddana ocenie sądu pod kątem legalności. Co więcej właściwe funkcjonowanie służb specjalnych, które podlegają nadzorowi wykonawczemu wymaga poddawania ich stałej kontroli sądowej, w szczególności w kontekście legalności działań, uchylania niekonstytucyjnych przepisów oraz rozstrzygania w kontekście obowiązującego prawa⁶⁰.

Można wskazać następujące obszary kontroli sądowej⁶¹: po pierwsze, sądy uczestniczą w procesie decydowania o zastosowaniu niektórych metod czynności operacyjnych, zwłaszcza stosowania środków inwigilacyjnych. Chodzi tu o wydanie decyzji *ex ante* lub poddania się kontroli sądowej *ex post*, po drugie dotyczy to spraw karnych, gdzie rozstrzygnięcia zapadają w oparciu o zgromadzone przez służby materiały lub dotyczą orzekania w sprawach dotyczących ewentualnych nadużyć ze strony służb, a także orzekania w sprawach cywilnych i administracyjnych, które związane są z działalnością służb specjalnych. Ostatnim obszarem jest możliwość powoływania sędziów w skład organów eksperckich lub przewodniczenia komisjom śledczym, powoływanym *ad hoc* do zbadania konkretnych spraw dotyczących działalności służb specjalnych.

Wśród wymienionych obszarów kontroli sądowej, najbardziej newralgicznym wydaje się wydawanie zgód na zastosowanie określonych środków inwigilacyjnych. Stykamy się tu

działania służb związane ze stosowaniem specjalnych środków technicznych, *vide*: J. Gawryszewski, *Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec* [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa nr 6/12 2012, s. 14-16.

⁶⁰ M. Caparini, *Controlling and Overseeing...*, *op. cit.*, s. 15 i n.

⁶¹ H. Born, G. G. Mesevage, *Introducing Intelligence Oversight...*, *op. cit.*, s. 13.

z elementem władczego wkraczania w wykonywanie czynności operacyjnych jak i dochodzeniowo-sledczych służb specjalnych. A. Żebrowski twierdzi, iż „[...] władztwo to przyjmuje postać prawa do wydawania poleceń, wiążących dyrektyw mających na celu przestrzeganie przez służby obowiązującego porządku prawnego. Przyjmuje to postać nadzoru sprawowanego przez sąd i prokuratora generalnego”⁶². W związku z tym w większości krajów demokratycznych organy rządowe muszą uzyskać upoważnienie sądowe do podjęcia tego typu działań. W zależności od kraju, służby specjalne mogą być w stanie zwrócić się do każdego sądu powszechnego lub do sądu specjalnie dedykowanemu do podjęcia tego typu decyzji. Informacje jakie wówczas należy przedłożyć sądowi zwykle są określone w przepisach dotyczących niejawnych środków operacyjnych, które ingerują w prawo człowieka do prywatności. Wnoszący o zastosowanie tego typu środków musi przedstawić wystarczające fakty, aby przekonać sędziego, że jego zastosowanie jest niezbędnym i uzasadnionym sposobem gromadzenia informacji o działalności przestępczej lub zagrożeniu dla bezpieczeństwa państwa⁶³.

Kontrola społeczna

W warunkach państwa demokratycznego funkcjonowanie służb specjalnych musi uwzględniać także aspekt odbioru społecznego. Emanacją kontroli społecznej wobec owych instytucji, jest przede wszystkim działalność społeczeństwa obywatelskiego, mediów oraz organizacji pozarządowych. Kontrola tego typu może przejawiać się w następujący sposób⁶⁴: prowadzeniu rozważań nad zasadami działań służb specjalnych, ujawnianiu niewłaściwego, nielegalnego, nieskutecznego lub nieefektywnego zachowania przedmiotowych instytucji, informowania opinii publicznej o polityce, działaniach i nadzorze nad służbami specjalnymi, zachęcaniu do debaty publicznej na temat działań służb specjalnych oraz na temat pracy organów nadzoru nad rzeczonymi agendami.

Świadomi swoich praw obywatele zjednoczeni w ramach określonej społeczności i dbający o dobro wspólne oraz zaangażowani w życie publiczne, z jednej strony stanowią bazę personalną służb, z drugiej są naturalnym recenzentem wszystkich działań tych instytucji, które są ujawniane bądź przez ciała nadzorujące, bądź przez media, które w największym stopniu kreują

⁶² A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989-2003)*, Kraków 2005, s. 216.

⁶³ L. Nathan, *Intelligence Transparency...*, *op. cit.*, s. 62. W Polsce tego typu rozstrzygnięcia podejmuje Sąd Okręgowy w Warszawie na pisemny wniosek szefa danej służby specjalnej złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego.

⁶⁴ H. Born, G. G. Mesevege, *Introducing Intelligence Oversight...*, *op. cit.*, s. 8.

wizerunek omawianych instytucji⁶⁵. Ekspertki podkreślają, iż kontrola mediów wobec służb specjalnych powinna być realizowana przez instytucje wolne od nacisków i zależności politycznych, które w praktyce realizują misję obiektywnego i wszechstronnego informowania⁶⁶. W literaturze przedmiotu można jednak odnaleźć opinie, z których wynika, iż zarówno elity polityczne jak i służby specjalne wielu państw są świadome tego, że media, które uważane są za wolne od nacisków, *de facto* służą permanentnej wojnie informacyjnej. Przestrzeń informacyjna pozostaje terenem walki, gdzie ścisła i dokładna informacja jest tak istotna, jak inteligentna broń skierowana na określony cel. W konsekwencji głoszona jest opinia, że media rozwijają się i funkcjonują w społeczeństwie i są częścią składową systemu politycznego, któremu służą. Pełnią wówczas rolę nie tyle narzędzia kontroli, ale instrumentu intencjonalnie wykorzystywanego do manipulacji, forsowania określonych idei i opinii oraz kreowania określonych postaw⁶⁷.

Przejawem społecznej kontroli w sferze funkcjonowania służb specjalnych jest także działalność organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka i obywatela oraz przestrzegania procedur demokratycznych. Literatura przedmiotu podkreśla, iż tego typu działalność jest najskuteczniejszą formą włączania się społeczeństwa na rzecz tworzenia bezpieczeństwa. Przybiera ona różne formy organizacyjne, począwszy od organizacji *non-profit*, ukierunkowanych na różne cele o charakterze ogólnym, do grup nacisku o wyraźnie skonkretyzowanych interesach⁶⁸.

Kontrola organów eksperckich

Kontrola organów eksperckich w swoim działaniu charakteryzuje się pewną autonomicznością, która wyróżnia ją względem pozostałych form kontroli sprawowanych nad służbami specjalnymi. Przejawia się to zarówno niezależnością od bieżących interesów politycznych i uodpornieniem na działanie czynników generowanych wprost przez instytucje służb specjalnych. Egzemplifikacją tego typu form kontroli jest działanie niezależnych eksperckich organów kontroli⁶⁹ oraz państwowych organów kontroli, które to w większości przypadków mają umocowanie prawne w ustawach zasadniczych. W ostatnim przypadku chodzi o instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich (Instytucje Ombudsmana) oraz Najwyższe Izby/Organy Kontroli.

⁶⁵ S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne...*, op. cit., s. 182.

⁶⁶ M. Caparini, *Controlling and Overseeing...*, op. cit., s. 10.

⁶⁷ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb...*, op. cit., s. 116-117.

⁶⁸ Zob. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, op. cit., s. 103-104.

⁶⁹ Przedmiotowa forma kontroli jest realizowana w wielu państwach na świecie. Funkcjonuje w 16 państwach Unii Europejskiej, a ponadto m.in. w Kanadzie, Stanach Zjednoczonych, Australii, Nowej Zelandii, Republice Południowej Afryki, vide: H. Born, A. Wills, *Overseeing Intelligence Services A Toolkit*, DCAF, Geneva 2012 *passim*.

Eksperckie organy kontroli nad służbami specjalnymi (czasami nazywane „wyspecjalizowanymi instytucjami nadzoru” lub „specjalistycznymi pozaparlamentarnymi organami nadzoru”) są tworzone i działają niezależnie od władzy wykonawczej, parlamentarnej i samych służb specjalnych, do których nadzorowania i kontroli są upoważnione. Opierają się przede wszystkim na specjalistycznej wiedzy swoich członków, która niejednokrotnie jest oparta na doświadczeniu, które wynika z pełnienia różnych funkcji w instytucjonalnej strukturze bezpieczeństwa państwa⁷⁰. Powoływane są zwykle na mocy ustawy, której sprecyzowane są ich funkcje, stopień niezależności od władzy wykonawczej i parlamentarnej, sposób wyboru członków oraz sprawozdawczości ze swojej działalności, a także skonkretyzowane są wymogi wyboru do tego typu gremium⁷¹.

Jednym z najczęstszych rodzajów organów nadzoru eksperckiego są inspektorzy generalni. Chociaż ich funkcje i obowiązki są zróżnicowane w zależności od państwa, w którym realizują swoje zadania, inspektorzy generalni są zwykle niezależnymi podmiotami uprawnionymi do przyjmowania i rozpatrywania skarg dotyczących legalności postępowania służb specjalnych. Posiadają zwykle mandat prawny do prowadzenia kontroli w sprawie stosowania działań inwigilacyjnych przez służby specjalne, w szczególności chodzi o uprawnienia do prowadzenia czynności kontrolnych z własnej inicjatywy i posiadania dostępu do szerokiego zakresu informacji służb specjalnych, niezależnie od tego jakim gryfem niejawności są objęte⁷².

Funkcjonowanie niezależnych organów sprawujących zewnętrzną kontrolę nad służbami specjalnymi jest także formą zabezpieczenia tychże instytucji, będących fragmentem administracji rządowej, której cechą jest hierarchiczne podporządkowanie i tym samym swoista podległość egzekutywie, przed ich upolitycznieniem i w konsekwencji „nadużywaniem”⁷³ ich działalności⁷⁴.

Działalność instytucji rzecznika praw obywatelskich przejawia się zaś, poprzez wysłuchanie skarg obywateli na nieprawidłowe w ich opinii działania służb specjalnych. Zajmują się one badaniem zarówno przypadków dotyczących działania jak i zaniechania działania przez organy, organizacje i instytucje, wskutek których mogło dojść do naruszenia prawa, szczególnie w kontekście ochrony

⁷⁰ H. Born, G. G. Mesevage, *Introducing Intelligence Oversight...*, *op. cit.*, s. 11.

⁷¹ S. Farsons, *Establishing Effective Intelligence Oversight Systems [w:] Overseeing Intelligence Services A Toolkit*, red. H. Born, A. Wills, DCAF, Geneva 2012, s. 36.

⁷² Vide: L. Hutton, *Overseeing Information Collection...*, *op. cit.*, s. 98-101.

⁷³ Według opinii ekspertów DCAF, nadużywanie może przybierać podwójną formę: pierwszą, która polega na zatajaniu przez egzekutywę informacji na temat swojej działalności nadzorczej i maskowania w ten sposób braków lub błędów w prowadzonym przez siebie nadzorze. Druga natomiast polega na możliwości wykorzystywania zdolności służb specjalnych do gromadzenia informacji w celu umacniania swojej pozycji politycznej, zob. H. Born, I. Liegh, *Democratic Accountability...*, *op. cit.*, s. 9.

⁷⁴ H. Born, I. Liegh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence of Agencies*, Oslo 2005, s. 68-72.

wolności oraz praw człowieka i obywatela. Przedmiotowe czynności prowadzone są w imieniu skarżącego, koncentrując się zwykle na uchybieniach proceduralnych i administracyjnych, a nie kwestiach prawnych, i który zwykle kończy się zaleceniem rozwiązania problemu, a nie wiążącym środkiem zaradczym⁷⁵.

Natomiast aktywność Najwyższych Izb/Organów Kontroli w państwie demokratycznym wobec służb specjalnych ogniskuje się przede wszystkim na aspekcie finansowym ich działalności, zwłaszcza w oparciu o kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁷⁶.

Nadzór i kontrola wewnętrzna realizowana przez kierownictwo służb

Formuła przedmiotowego nadzoru i kontroli, w przeciwieństwie do opisanych powyżej ma charakter *stricte* dyskrejonalny, gdyż odbywa się w hermetycznym obrębie organizacyjnym każdej ze służb specjalnych i faktycznie nie podlega osądowi zewnętrznemu. Przeprowadzenie czynności tego typu odbywa się na podstawie wewnętrznych wytycznych, obarczonych najwyższymi klauzulami niejawności, które nie są ustawą ani rozporządzeniem, a więc nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego. Wskutek tego nie są dostępne dla przeciętnego obywatela, który nie ma uprawnień, by zapoznać się z ich treścią, a ich materia znana jest funkcjonariuszom, żołnierzom lub pracownikom służb specjalnych, którzy posiadają właściwe zezwolenia, które umożliwiają pracę z materiałami niejawnymi.

H. Born, G. G. Mesevage, podkreślają, iż skuteczność zewnętrznego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi uwarunkowana jest efektywnością tego typu działań, realizowaną w wymiarze wewnętrznym każdej tego typu instytucji. Jednocześnie zakres przedmiotowy omawianej typologii nadzoru i kontroli, wymienieni eksperci zawężlili do następujących działań⁷⁷: wdrażanie i monitorowanie przestrzegania kontroli wewnętrznej; wspieranie kultury instytucjonalnej promującej poszanowanie praworządności i praw człowieka; rozpatrywanie wniosków o wykorzystanie specjalnych uprawnień i zwracanie się do organów zewnętrznych o niezbędne pozwolenie, zapewnianie współpracy z podmiotami wewnętrznymi i zewnętrznymi organy nadzoru, egzekwowanie przepisów zabraniających nielegalnych działań i wspieranie funkcjonariuszy, którzy odmawiają ich wykonania, wdrażanie i monitorowanie procedur w celu ochrony sygnalistów.

⁷⁵ H. Born, G. G. Mesevage, *Introducing Intelligence Oversight...*, *op. cit.*, s. 13-14.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 14.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 9-10.

WNIOSKI

Podsumowując rozważania naukowe przedstawione w niniejszym artykule można stwierdzić, iż istotą demokratycznego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi jest realizowanie go w sposób odpowiadający ideom państwa prawa, które jest jedną z podstawowych cech państwa demokratycznego. Należy jednak pamiętać, iż drastyczność zagrożeń współczesnego świata i radykalizacja podmiotów, które owe zagrożenia generują i eskalują wymusza na służbach specjalnych, które stoją w pierwszej linii konfrontacji z nimi, podejmowanie działań, które mogą pozostawać w sprzeczności w fundamentalnymi wartościami państwa prawa. Wobec czego zachowanie właściwych proporcji w tym zakresie czyli pogodzenie aksjologii państwa demokratycznego ze skutecznością służb specjalnych, stawia zadania przed organami decyzyjnymi państwa, które są ich wyłącznymi dysponentami, odnośnie tworzenia takich rozwiązań w zakresie nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi, które w jak największym stopniu zniwelują rzeczony konflikt.

Nie ma jednego, wzorcowego modelu nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi. Funkcjonujące współcześnie w ustroju państw demokratycznych są do siebie zbliżone, wobec czego możliwe jest określenie wspólnych standardów i praktyk, które przyczyniają się do uskutecznienia nadzoru nad jakże strategicznymi instytucjami państwowymi jakimi są służby specjalne. Holistyczna ocena funkcjonalności nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi służy odpowiedzi na pytanie, czy służbom specjalnym właściwie stawiane są zdania, czy ich realizacja odbywa się zgodnie z ideą praworządności i przestrzegania prawa i czy ostatecznie zachowane są odpowiednie proporcje między efektywnością i legalnością działania służb specjalnych.

W toku zaprezentowanych rozważań ustalono, iż nadzór i kontrola nad służbami specjalnymi to działanie synergiczne. Nadzór oznacza faktyczne władztwo nad tymi instytucjami, która przejawia się stosowaniem w jego ramach określonych środków nadzorczych, które realnie oddziałują i warunkują pracę służb specjalnych. Kluczowym elementem nadzoru nad służbami specjalnymi jest koordynacja ich działań, tj. zapewnienie spójności powierzonych zadań, zwłaszcza zapobieganiu ich konwergencji w obszarze realizacji czynności operacyjnych i tym samym utrzymywania i ulepszania trybu działania tychże instytucji oraz zapewnienia ich ciągłości operacyjnej, szczególnie w warstwie ujawniania i usuwania konfliktów kompetencyjnych. Natomiast kontrola, której siła oddziaływania zawęży się wyłącznie do warstwy postulatywnej, ma w rzeczywistości służebną rolę wobec nadzoru.

Przejawem tego jest chociażby uruchamianie środków nadzoru, będących następstwem czynności kontrolnych.

Przedstawione problemy skutecznego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi nie stanowią katalogu zamkniętego. Wydają się jednak mieć charakter uniwersalny i powtarzalny w kontekście obecnego formułowania ocen pracy omawianych instytucji, w krajowych, demokratycznych systemach bezpieczeństwa. Ponadto w otoczeniu zaprezentowanych problemów skutecznego nadzoru i kontroli uwypuklone zostały także wyzwania (zwłaszcza w zakresie stosowania nowoczesnych technologii w gromadzeniu informacji) czyli nowe sytuacje, w których pojawiają się niezbywalne potrzeby wymagające sformułowania odpowiedzi i podjęcia właściwych działań, zwłaszcza w obszarze dalszego stosowania tychże praktyk.

Zilustrowana natomiast typologia nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi pozwala stwierdzić, iż realizowane są one zarówno w wymiarze zewnętrznym jak wewnętrznym. Egzemplifikacją tego jest nadzór wykonawczy, kontrola parlamentarna, kontrola sądowa, kontrola społeczna, działalność organów eksperckich oraz nadzór i kontrola wewnętrzna realizowana przez kierownictwo służb. W świetle tego można przedstawić następujące konkluzje:

- sposób sprawowania nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi (bezpośrednia podległość egzekutywie, tworzenie dedykowanych komisji parlamentarnych czy też niezależnych organów eksperckich, ale też permanentna debata nad usprawnianiem tychże mechanizmów z uwagi na ich hermetyczność, która może rodzić pewne niebezpieczeństwa, zwłaszcza w obszarze autonomizacji działania służb specjalnych) jest jedną z konstytutywnych cech, które omawiane instytucje wyróżniają spośród innych organów państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo;
- kluczowym obszarem, który warunkuje faktyczny nadzór i kontrolę nad służbami specjalnymi jest obszar informacyjny, warunkiem *sine qua non* efektywnego nadzoru nad służbami specjalnymi jest niczym nieograniczony dostęp do informacji, w następstwie czego mechanizm przepływu informacji między nadzorcą a służbami specjalnymi powinien funkcjonować w sposób niezakłócony. Jednocześnie nadzorca musi w sposób jasny stawiać zadania przedmiotowym instytucjom, domagać się ich realizacji a następnie rozliczyć wykonanie tychże zadań w oparciu o kryterium: prawidłowości, legalności, skuteczności oraz wydajności. Można założyć, iż tego typu działanie będzie miało duże znaczenie dla aktywności służb specjalnych, ukierunkowanych na eliminowanie kluczowych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa bądź umniejszaniu szkód, które w ich wyniku mogą powstać lub powstały;

- w państwie demokratycznym służby specjalne są instytucjami rządowymi, które podlegają politycznemu kierownictwu egzekutywy. Władza wykonawcza sprawuje nadzór administracyjny nad działalnością służb specjalnych i jest to jej podstawowe zadanie wobec przedmiotowych instytucji. Istotnym elementem tego typu nadzoru jest koordynacja działań podległych służb specjalnych, zwłaszcza w obszarze eliminowania wszelkich sporów kompetencyjnych. Chodzi o właściwą demarkację zadań w celu zwiększania ich efektywności. Przejawem funkcjonalizacji nadzoru wykonawczego nad służbami specjalnymi jest powierzenie tego typu zadań ministrowi dedykowanemu wyłącznie służbom specjalnym, który będzie ponosił pełną odpowiedzialność polityczną za podejmowanie wobec służb specjalnych określonych działań nadzorczych. Wsparciem pracy rzeczonego ministra powinno być zaplecze urzędniczo – eksperckie, które skupione byłoby w nadzorowanym przez niego urzędzie i stanowiło jego aparat wykonawczy;
- w warstwie legislatywy kontrola powinna być realizowana przez dedykowaną temu komisję parlamentarną, która powinna się składać z przedstawicieli wszystkich opcji politycznych reprezentowanych w parlamencie. Przewodniczącym przedmiotowej komisji powinien być stale reprezentant opozycji. Co więcej tego typu komisja powinna być jedynym miejscem w parlamencie, w którym rozstrzygane byłby sprawy dotyczące funkcjonowania służb specjalnych. Dlatego też w celu uniemożliwienia powoływania organów doraźnych do zbadania konkretnych spraw, zasadnym wydaje się, aby komisja parlamentarna ds. służb specjalnych była wyposażona w uprawnienia śledcze. Członkowie komisji chcąc być dopuszczonym do informacji obarczonych najwyższym gryfem tajemnicy, powinni przechodzić postępowanie sprawdzające realizowane zgodnie z krajowymi przepisami prawnymi normującymi obszar ochrony informacji niejawnych. Tym samym członkowie komisji powinni mieć możliwość uzyskania wiedzy odnośnie wszystkich spraw prowadzonych przez służby specjalne, z wyłączeniem informacji dotyczących metod i form pracy operacyjnej oraz źródeł informacji;
- w celu niwelowania antynomii rodzących się wskutek bieżącej działalności służb specjalnych, zwłaszcza w obszarze inwigilacyjnym, jak również ograniczaniu możliwości oskarżeń o upolitycznianie ich działań, stosowne jest tworzenie lub dalsze ulepszanie funkcjonowania niezależnych organów eksperckich. Kwestią otwartą i wymagającą odrębnego potraktowania, pozostaje sposób powoływania członków tego typu gremiów i ustalenie zakresu dostępu do materiałów oraz źródeł ich pozyskania przez służby specjalne, gdyż mnożenie organów nadzorczych, niewątpliwie generuje zagrożenie w postaci ujawnienia przedmiotu zainteresowania służb i tym samym tworzy realne ryzyko dekonspiracji najtajniejszych operacji

służb specjalnych. Niemniej jednak kontynuowanie ich działalności w krajach, których istnieją, jak również tworzenie warunków do powołania w demokracjach, w których dotąd ta forma kontroli nie miała miejsca, jest jak najbardziej właściwe;

- skuteczny nadzór i kontrola nad służbami specjalnymi, funkcjonujące w oparciu o czytelny katalog przepisów prawnych, które będą warunkowały ich instytucjonalny wymiar, może niewątpliwie zwiększać zaufanie społeczne do działania omawianych instytucji, co w dłuższej perspektywie może przekładać się również na realne wsparcie publiczne dla zadań powierzanych przez państwo demokratyczne służbom specjalnym.

BIBLIOGRAFIA

REFERENCES LIST

PIŚMIENICTWO LITERATURE

- Boer M., *Conducting oversight* [w:] *Overseeing Intelligence Services A Toolkit*, red. Born H., Wills A., DCAF, Geneva 2012.
- Born H, Wetzling T., *Intelligence accountability Challenges for parliaments and intelligence services* [w:] *The Oxford Handbook of Intelligence Studies*, Routledge, red. Johnson L.K., New York 2007.
- Born H., Liegh I., *Democratic Accountability of Intelligence Services*, DCAF, Geneva 2007.
- Born H., Liegh I., *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence of Agencies*, Oslo 2005.
- Born H., Mesevage G. G, *Introducing Intelligence Oversight* [w:] Born H., Wills A., *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, DCAF, Geneva 2012.
- Bożek M., Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych – zagadnienia prawnoustrojowe*, Wolters Kluwers Polska, Warszawa 2014.
- Caparini M., *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States* [w:] *Democratic Control of Intelligence Services*, red. Born H., Caparini M., London.
- Dobrzycki P., *Cywilne Służby Specjalne*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2020.
- Dobrzycki P., *Służby specjalne jako narzędzie państwa w dziedzinie bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe wczoraj, dziś, jutro*, red. Kustra W., AON, Warszawa 2016.
- Dobrzycki P., *Informacja jako czynnik sprawczy w aspekcie działalności służb specjalnych* [w:] *Bezpieczeństwo Informacyjne. Aspekty prawno-administracyjne*, red. Kitler W., Taczkowska-Olszewska J., Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2017.
- Farsons S., *Establishing Effective Intelligence Oversight Systems* [w:] *Overseeing Intelligence Services A Toolkit*, red. Born H., Wills A., *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, DCAF, Geneva 2012.

- Gawryszewski J., *Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec* [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa nr 6/12 2012.
- Herman M., *Potęga Wywiadu*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2002.
- Hutton L., *Overseeing Information Collection* [w:], *Overseeing Intelligence Services A Toolkit*, red. Born H., Wills A., DCAF, Geneva.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011.
- Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2019.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN Warszawa 1994.
- Michalak S., *O służbach specjalnych w brytyjskim parlamencie. Dzieje parlamentarnej kontroli służb specjalnych w Wielkiej Brytanii (1909-1994)*, Trio, Warszawa 2006.
- Minkina M., *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2014.
- Mordaszewski K., *Proces kształtowania służb specjalnych w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, nr 1 (1) 2009.
- Mróz M., *Kontrola parlamentarna nad tajnymi służbami. Przegląd rozwiązań instytucjonalnych w wybranych krajach*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” nr 9, 2012.
- Nathan L., *Intelligence Transparency, Secrecy and Oversight in a Democracy* [w:] *Overseeing Intelligence Services a Toolkit*, red. Born H., Wills A., DCAF, Geneva 2012.
- Pogonowski P., *Nadzór nad służbami specjalnymi a bezpieczeństwo państwa na tle doświadczeń krajów demokratycznych* [w:] *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie Paradygmat Wiedza Demarkacja*, red. Raczkowski K., Żukrowska K., Żuber M., Diffin, Warszawa 2013.
- Roach, K., *Overseeing Information Sharing* [w:] *Overseeing Intelligence Services A Toolkit*, red. Born H., Wills A., DCAF, Geneva 2012.
- Shulsky A.N., Schmit G.J., *Silent Warfare. Understatnding the World Intelligence*, BRASSEY'S (US), Inc Washington 1991.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969.
- Ura E., *Zagadnienia prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji publicznej*, WSZiA, Przemyśl 2006.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Wyd. 2, AON, Warszawa 2005.
- Zalewski S., *Bezpieczeństwo polityczne państwa. Studium funkcjonalności instytucji*, Akademia Podlaska Siedlce, Siedlce 2010.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwers Polska, Kraków 2006.
- Znamierowski Cz., *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Wyd. II, Oficyna Naukowa Warszawa 1999.
- Żebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989-2003)*, ABRYS, Kraków 2005.



Copyright (c) 2020 Patryk Dobrzycki



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.