

Andrzej Żebrowski
Akademia Podlaska
Siedlce

Sejmowa kontrola działalności służb specjalnych – rzeczywistość czy fikcja

Zmiany, jakie nastąpiły po 1990 r. w strukturze aparatu państwowego, a szczególnie w podporządkowaniu i strukturze cywilnych i wojskowych służb specjalnych, nie pozostały bez wpływu na system ich kontroli i nadzoru.

System kontroli powinien być tak zbudowany, by zmuszać organy bezpośrednio i pośrednio je nadzorujące do sprawnego działania i do osiągania przyjętych celów w sferze wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Potrzebę taką wskazują nie tylko względy polityczne, ale przede wszystkim praktyczne.

Znajomość struktury systemu kontroli służb specjalnych jest użyteczna dla każdego, kto zajmuje się tymi problemami, i niezbędna jest również parlamentarzystom.

Cywilne i wojskowe służby specjalne jako istotny element władzy wykonawczej zawsze znajdowały się w kręgu zainteresowania polityków, przedstawicieli licznych dyscyplin naukowych, a także innych środowisk.

Należy zdawać sobie sprawę z tego, że służby specjalne (szczególnie wywiad i kontrwywiad) realizują swoje ustawowe zadania zarówno w czasie pokoju, jak również w stanie kryzysu i wojny. Należy zatem pamiętać o konieczności utrzymania ich potencjału na ustalonym poziomie, a także analizowaniu ewentualnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

Cywilne i wojskowe służby specjalne oprócz sił zbrojnych nadal są jednym z istotniejszych elementów składowych systemu politycznego. Praktyka pokazuje niejednokrotnie były (i są) wykorzystywane do zdobycia i utrzymania władzy w państwie.

Odpowiednie ich usytuowanie w systemie demokratycznym państwa i właściwa kontrola (w tym sejmowa) ma niezmiernie ważne znaczenie dla jego funkcjonowania.

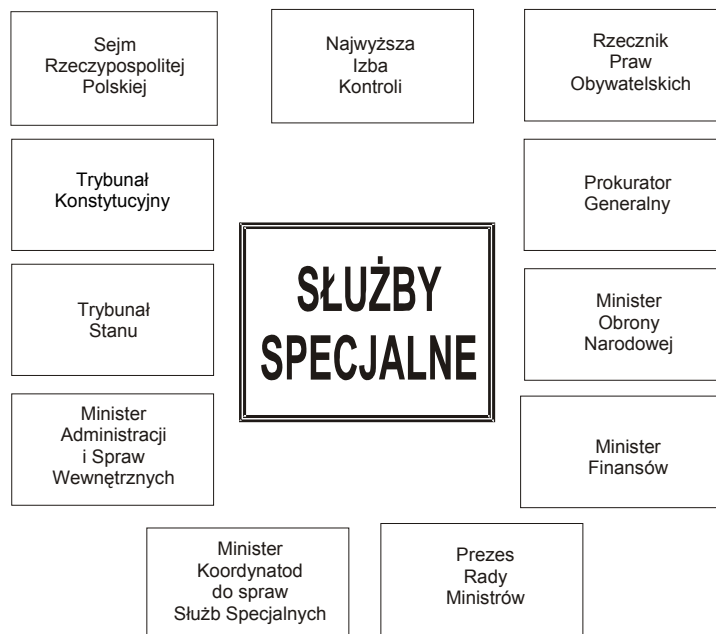
„Problematyka kontroli cywilnych i wojskowych służb specjalnych jest przedmiotem dyskusji, nieporozumień, a także sporów w wielu środowiskach oraz instytucjach cywilnych i wojskowych. Można założyć, że istnieją opcje obejmujące zarówno jej zwolenników, jak i przeciwników. Dotyczy to zarówno celu, form i zakresu kontroli oraz przygotowania fachowego osób dokonujących

kontroli, praktycznego wykorzystania pozyskanych informacji, a także spraw objętych najwyższymi rygorami w zakresie zachowania tajemnicy”¹.

Literatura przedmiotu traktująca o kontroli administracji publicznej jest niezmiernie bogata, gdzie prezentowane są poglądy wielu autorów². Jest pojęciem złożonym i mającym różne znaczenie i formy realizacji. Wszystkie jednak można sprowadzić do tego, że pod pojęciem tym należy rozumieć określone czynności obejmujące obserwowanie i analizowanie działań jednostek kontrolowanych, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie właściwym jednostkom dokonanych spostrzeżeń – bez decydowania jednak o zmianie kierunku działań jednostki kontrolowanej³.

Rysunek 1

Organy kontroli polskich służb specjalnych, stan prawny na 1 października 2007



Źródło: Opracowanie własne.

¹ A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 9.

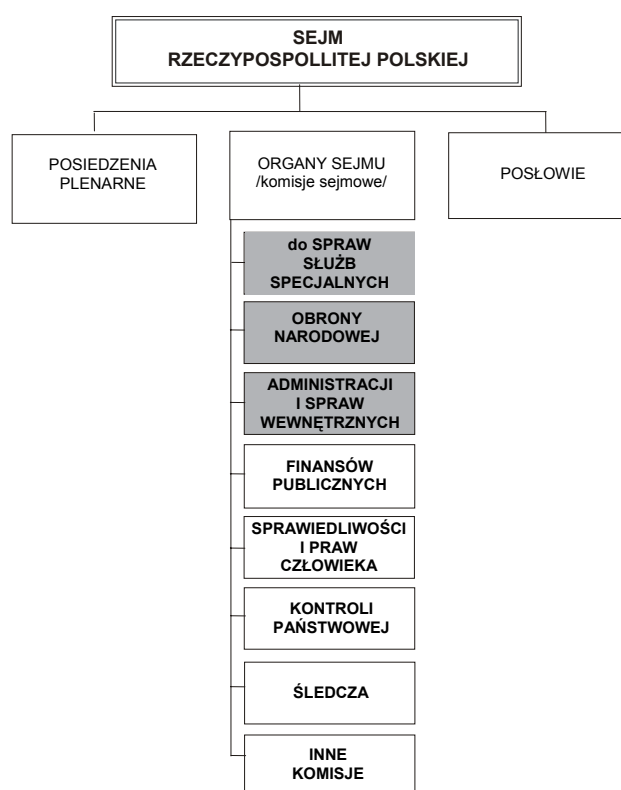
² Szerzej na ten temat piszą m.in.: J. Szreniawski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, Lublin 1993; S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej, kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999; J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994; *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski Warszawa 1995; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne: Zarys wykładu*, Warszawa 1999; Z. Witkowski, *Podstawy prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń–Warszawa 1999; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000; *Wiedza o społeczeństwie*, red. T. Woś, J. Stelmach Warszawa 2001; H. Zięba-Zalucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002; *Prawo Konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.

³ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, s. 201.

Współcześnie mianem kontroli objąć można całość działań polegających na badaniu i analizie określonej sytuacji faktycznej (stanu rzeczywistego) i porównaniu jej ze stanem, który istnieć powinien (stan normatywny, idealny)⁴.

Z kolei kontrolę parlamentarną należy postrzegać jako szczególny przypadek kontroli, ponieważ obejmuje ona nie tylko uprawnienia do pozyskiwania wiedzy o stanie faktycznym oraz wyrażania oceny określonych działań lub zamierzeń innych organów państwa poprzez egzekwowanie odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej⁵.

Rysunek 2
Kontrola służb specjalnych sprawowana przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,
stan prawny na 1 października 2007



Źródło: A. Żebrowski, *Kontrola cywilna...*, s. 274.

W doktrynie pojęcie parlamentarnej kontroli tłumaczy się jako parlamentarny proces nadzoru i decydowania (względnie wpływaniu) o sposobie zachowania się innych organów, a w szczególności rządu i administracji, przy możliwości bezpośredniego (większość parlamentarna) lub/i pośredniego (opozycja)

⁴ *Prawo Konstytucyjne RP*, s. 283. Zob. też. *Wiedza o społeczeństwie*, s. 154.

⁵ *Prawo Konstytucyjne RP*, s. 283, 284.

stosowania określonych środków i sankcji w stosunku do tego zachowania się w toku czterech faz: pozyskiwania informacji, przetwarzania informacji, oceny informacji (aprobaty lub krytyki) i – na zakończenie – wyrażania politycznego stanowiska względnie podjęcia prawnie wiążących decyzji⁶.

Powyższe stanowisko, moim zdaniem, można odnieść do kontroli sprawowanej przez Sejm wobec cywilnego i wojskowego wywiadu i kontrwywiadu oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Funkcje kontrolne Sejmu, to zakres jego kompetencji wyznaczony przez charakter ustrojowy tego ciała–organu reprezentującego Naród, rozpatrywane na tle zasady podziału władzy. Zasada ta wymaga zachowania (i przestrzegania) pewnej równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, co wynika wprost z postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 7 kwietnia 1997 r.⁷.

Należy zwrócić uwagę na to, że w naszej tradycji konstytucyjnej powyższa równowaga nigdy nie była idealna, ponieważ mamy do czynienia z przewagą Sejmu w relacji z władzą wykonawczą.

Przez funkcje określonego organu władzy publicznej (m.in. Sejmu) należy rozumieć głównie jego działalność realizowaną poprzez wykorzystanie jednej lub wielu kompetencji⁸.

W świetle postanowień art. 95 Konstytucji RP parlament realizuje funkcje ustawodawczą i kontrolną, lecz niniejszy akt prawny wyraźnie różnicuje rolę Sejmu i Senatu przypisując im funkcję ustawodawczą⁹, funkcję kontrolną wyłącznie Sejmowi¹⁰. Ma to ścisły związek z działalnością Rady Ministrów, w której usytuowane są cywilne i wojskowe służby specjalne.

Wykonywanie funkcji kontrolnej przez Sejm jest dopuszczalne w zakresie określonym przepisami Konstytucji RP i ustaw. Oznacza to, że konkretne uprawnienia i instrumenty kontroli sejmowej muszą zawsze znajdować podstawę prawną i to w randze przynajmniej ustawowej – Regulamin Sejmu RP¹¹ nie jest tu podstawą samoistnie wystarczającą (art. 112 Konstytucji¹²)¹³.

W świetle obowiązującej doktryny odróżnia się ogólne instrumenty kontroli sejmowej, które mogą być wykorzystywane przez Izbę czy Komisję w ramach realizacji funkcji kontrolnej oraz szczegółowe procedury o odrębnym charakterze¹⁴.

Pisząc o sejmowej kontroli polskich służb specjalnych, należy mieć na uwadze następujące służby¹⁵:

- Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW)¹⁶,

⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 168.

⁷ Art. 10 ust. 1 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

⁸ H. Zięba-Zalucka, *Władza ustawodawcza...*, s. 11.

⁹ Konstytucja RP, art. 95 ust. 1.

¹⁰ Tamże, art. 95 ust. 2.

¹¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu RP „Monito Polski” (dalej – M.P. 1998, nr 44, poz. 618).

¹² Konstytucja RP, art. 112: Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalność jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa Regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.

¹³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 218.

¹⁴ Tamże, s. 218.

¹⁵ Stan prawny na 1 października 2007 r.

¹⁶ Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676 z późn. zm.

- Agencję Wywiadu (AW)¹⁷,
- Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW)¹⁸,
- Służbę Wywiadu Wojskowego (SWW)¹⁹,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA)²⁰.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego wykonuje zadania o charakterze kontrwywiadowczym, natomiast Agencja Wywiadu wywiadowcze. Centralne Biuro Antykorupcyjne zajmuje się zwalczaniem korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także zwalcza działalność godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Służby te bezpośrednio podlegają prezesowi Rady Ministrów. Z kolei Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego bezpośrednio podporządkowane są ministrowi obrony narodowej.

Istotą kontroli sprawowanej nad działalnością wymienionych organów jest obserwowanie określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedstawianie wniosków i propozycji organowi nadrzędnemu nad jednostką kontrolowaną (prezes Rady Ministrów, minister obrony narodowej, a nawet minister koordynator do spraw służb specjalnych)²¹.

Kontrola ma charakter władczy w tym znaczeniu, że podmiot kontrolowany (cywilne i wojskowe służby specjalne) nie może się od kontroli uchylić, natomiast zastosowanie środków władczych w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości nie należy do organu kontrolującego (Sejm)²².

Kontrola działalności cywilnych i wojskowych służb specjalnych, organów nadzorujących i kontrolujących sprawowana jest przez następujące podmioty Sejmu:

- przez plenarne posiedzenia Sejmu,
- komisje sejmowe,
- indywidualnych posłów.

Plenarne posiedzenia Sejmu

Kontrolę działalności Rady Ministrów i poszczególnych jej członków w odniesieniu do służb specjalnych na plenarnych posiedzeniach Sejm realizuje przez:

- rozpatrywanie programu działania rządu przedłożonego przez prezydenta Rady Ministrów (exposé), podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia wotum zaufania dla powołanej przez Prezydenta Rady Ministrów²³ (bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa, gdzie służby specjalne wykonują przypisane im ustawowo zadania),

¹⁷ Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676 z późn. zm.

¹⁸ Dz.U. 2006, nr 104, poz. 709.

¹⁹ Tamże, poz. 709.

²⁰ Tamże, poz. 708.

²¹ D. Dawidowicz, *Naukowe podstawy organizacji pracy administracji*, Toruń 1968, s. 78; J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356; J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 171 i n.

²² E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne...*, s. 201.

²³ Konstytucja RP, art. 154 ust. 2; art. 155, ust. 1.

- udzielanie na wniosek prezesa Rady Ministrów wotum zaufania dla Rady Ministrów²⁴,
- wyrażenie wotum nieufności dla Rady Ministrów lub poszczególnych jej członkom²⁵ (minister obrony narodowej nadzorujący wojskowe służby specjalne, minister koordynator do spraw służb specjalnych),
- rozpatrywanie sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa²⁶, podejmowanie uchwały o udzielenie lub odmowie udzielenia absolutorium dla Rady Ministrów (ustawa budżetowa zawiera informacje na temat środków finansowych przeznaczonych na działalność służb specjalnych),
- analizowanie innych rządowych sprawozdań i informacji oraz podejmowanie uchwał z nimi związanych (bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, działalność cywilnych i wojskowych służb specjalnych),
- rozpatrywanie interpelacji poselskich dotyczących służb specjalnych,
- podejmowanie uchwał o pociągnięciu określonych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej (prezesa Rady Ministrów nadzorującego bezpośrednio cywilne i pośrednio wojskowe służby specjalne, ministra obrony narodowej nadzorującego wojskowe służby specjalne, ministra koordynatora do spraw służb specjalnych).

Komisje sejmowe

Komisje sejmowe są organami pomocniczymi Izby (taką rolę pełni również Komisja do spraw Służb Specjalnych). Zakres ich działania obejmuje rozpatrywanie, opiniowanie i przygotowywanie spraw (akty i rozstrzygnięcia) stanowiących przedmiot obrad Sejmu.

Trzeba jednak zaznaczyć, że w praktyce większość aktów i rozstrzygnięć Sejmu jest przyjmowana w brzmieniu zgodnym z propozycjami właściwych komisji (w tym Komisji do spraw Służb specjalnych) – posiedzenia plenarne Sejmu nie dysponują ani czasem ani kompetencją pozwalającą na weryfikowanie przedłożeń komisji. Nadaje to kluczową rolę w strukturze parlamentu.²⁷

W przypadku rozpatrywania spraw dotyczących służb specjalnych ze względu na dobro państwa Sejm na wniosek Prezydium Sejmu lub co najmniej 30 posłów może uchwalić tajność obrad²⁸.

Sejm rozstrzyga o tajności obrad bez udziału publiczności i przedstawicieli prasy, radia i telewizji, po wysłuchaniu uzasadnienia wniosku – bez debaty. Uchwała o tajności obrad podejmowana jest bezwzględną większością głosów w obecności, co najmniej połowy ogólnej liczby posłów²⁹.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³⁰ wyróżnia komisje stałe i komisje nadzwyczajne.

²⁴ Konstytucja RP, art. 160.

²⁵ Tamże, art. 158, 159.

²⁶ Tamże, art. 226.

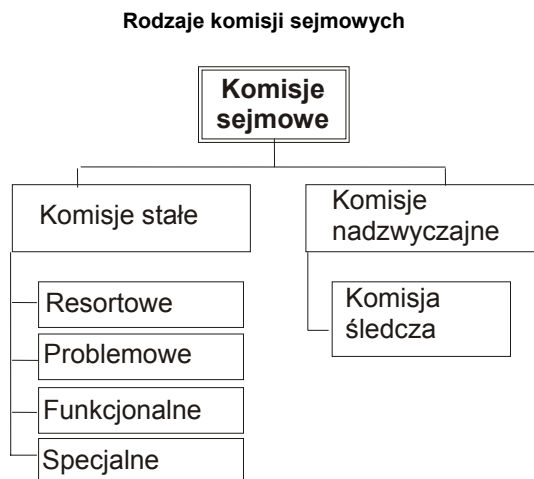
²⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 181.

²⁸ Regulamin Sejmu RP, art. 98, ust. 2.

²⁹ Tamże, art. 98, ust. 3.

³⁰ Konstytucja RP, art. 110, ust. 3.

Rysunek 3



Źródło: Opracowanie własne.

Komisje stałe to te, których utworzenie przewiduje Regulamin Sejmu RP³¹, a ich przedmiotowy zakres działania określa załącznik do niniejszego regulaminu. Oznacza to, że Sejm ma obowiązek je utworzyć i funkcjonują one przez całą kadencję, chyba że nastąpi zmiana regulaminu.

W polskim Sejmie podział stałych komisji ma charakter resortowy (pokrywający się z zakresem działania jednego z naczelnych bądź centralnych organów państwowych), problemowy, funkcjonalny lub specjalny, z wyraźnie określonym (w załączniku do Regulaminu Sejmu) zakresem ich działania³².

Niektóre komisje stałe odpowiadające istniejącym ministerstwom mają wpływ na funkcjonowanie cywilnych i wojskowych służb specjalnych.

Komisje problemowe (nieresortowe) zaś powoływane są do zajmowania się sprawami o charakterze międzyresortowym. Powoływane są do rozpatrywania pewnych zadań, problemów i może obejmować przedmiot działań dwóch lub kilku naczelnych lub centralnych organów administracji rządowej – taką rolę pełni sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych.

Komisje nadzwyczajne są powoływane w sytuacjach, gdy Sejm lub jego organy (w tym przypadku Komisja do spraw Służb Specjalnych) nie potrafią lub nie chcą danej sprawy zakwalifikować do zakresu działania istniejących komisji stałych. Są powoływane doraźnie do rozpatrzenia określonej sprawy. Najczęściej są one powoływane do przygotowania lub rozpatrzenia określonego projektu ustawy.

Takim przykładem było powołanie Komisji Nadzwyczajnej³³ do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o Wojskowych Służbach Informacyjnych (WSI). Komisja ukonstytuowała się 11 października 2002 r. (w jej skład weszło 18 posłów). „Projekt ustawy był rozpatrywany bardzo szczegółowo pod względem formalnoprawnym i merytorycznym. Udział w posiedzeniach, oprócz jej

³¹ Regulamin Sejmu, art. 19, ust. 1.

³² Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 149.

³³ Regulamin Sejmu, art. 20, ust. 1.

członków, brał szef WSI, a także inne uprawnione podmioty. Komisja zapoznała się z szeregiem ekspertyz (w tym prawnych, z opinią dotyczącą zgodności projektu ustawy z konstytucją), a także stanowiskiem rządu przedkładanym każdorazowo w formie pisemnej zawierającym konkretne rozwiązania legislacyjne.³⁴

Szczególnym rodzajem komisji nadzwyczajnej jest Komisja Śledcza, która jest powoływana na podstawie art. 111 Konstytucji RP. Jej zakres, uprawnienia, skład osobowy i tryb działania został określony w ustawie z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej³⁵, np. Komisja Śledcza powołana do zbadania sprawy domniemanego udzielenia wiadomości obcemu wywiadowi przez prezesa Rady Ministrów. „Sejm 22 grudnia 1995 r., na podstawie art. 11 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym³⁶, w związku z art. 20 Regulaminu Sejmu RP, powołał Komisję Śledczą³⁷. Zadaniem tej komisji było zbadanie zgodności z prawem działań organów państwowych (przede wszystkim UOP) w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, skierowanego 19 grudnia 1995 r. przez ministra spraw wewnętrznych do Naczelnej Prokuratury Wojskowej oraz realizacji tego wniosku. Komisja miała wyjaśnić: podstawy prawne uzyskania informacji stanowiące przesłanki wystąpienia z wnioskiem do prokuratury, zgodności z prawem postępowania Urzędu Ochrony Państwa po uzyskaniu informacji, warunki i okoliczności przedkładania prokuratorowi materiałów uzupełniających³⁸.

Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych w odniesieniu do służb specjalnych jest zróżnicowany. Uprawnienia kontrolne zostały przypisane m.in. Komisjom: do spraw Służb specjalnych, Kontroli Państwowej, Finansów Publicznych, Obrony Narodowej, Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Administracji i Spraw Wewnętrznych. Szczegóły zostały określone w załączniku do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. z późniejszymi zmianami, i tak:

- Komisja do spraw Służb Specjalnych (zakres działania zostanie przedstawiony w dalszej części opracowania),
- Komisja Finansów Publicznych (należą sprawy systemu pieniężnego, kredytowego i podatkowego, płac i dochodów, budżetu i planów finansowych państwa),
- Komisja do spraw Kontroli Państwowej (składanie Sejmowi wniosków o niezwłoczne przekazanie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, przeprowadzanie okresowych ocen działalności Najwyższej Izby Kontroli, w tym analizy przeprowadzonych kontroli i realizacji wystąpień pokontrolnych i przedkładanie ich Marszałkowi Sejmu),
- Komisja Obrony Narodowej (należą sprawy obrony państwa, dotyczące zwłaszcza działalności sił zbrojnych, systemu oraz funkcjonowania obrony terytorialnej kraju i obrony cywilnej, wykonywania obowiązków

³⁴ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej. (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*, Kraków 2005, s. 203, 204.

³⁵ Dz.U. 1999, nr 35, poz. 321.

³⁶ Tamże 1992, nr 84, poz. 426.

³⁷ MP 1998, nr 44, poz. 618; 1999, nr 11, poz. 150; nr 23, poz. 331.

³⁸ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych...*, s. 203.

w dziedzinie umacniania obronności przez organy państwowe i przedsiębiorstwa państwowe, organizacje spółdzielcze i społeczne oraz przez obywateli, a także sprawy zakładów przemysłu obronnego),

- Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej (prowadzenie postępowania w sprawie badania zasadności skierowanych do niej wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, podejmowanie uchwał w tym przedmiocie oraz przedstawianie Sejmowi sprawozdań z przeprowadzonych prac),
- Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka (sprawy dotyczące przestrzegania prawa i praworządności przestrzegania praw człowieka),
- Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych (sprawy dotyczące bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego).

Sprawowana przez komisje sejmowe kontrola działalności: ABW, AW, SWW, SKW i CBA oznacza również kontrolę podmiotów, które je kontrolują i nadzorują, tj. prezesa Rady Ministrów i ministrów: obrony narodowej i koordynatora do spraw służb specjalnych.

W przypadku oceny stanu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, współdziałania wymienionych służb ze służbami o charakterze policyjnym, kontrola ta obejmuje także: ministra właściwego do spraw wewnętrznych nadzorującego Policję, Straż Graniczną i Biuro Ochrony Rządu; ministra obrony narodowej nadzorującego Żandarmerię Wojskową; ministra finansów nadzorującego Służbę Celną i Wywiad Skarbowy, Prokuratora Generalnego, ministra sprawiedliwości nadzorującego Służbę Więzienną.

Kontrola ta realizowana jest w następujących formach:

1. komisje rozpatrują sprawozdania i informacje przekładane przez uprawnionych członków Rady Ministrów, a także analizują działalność poszczególnych działów administracji (prezes Rady Ministrów, właściwi ministrowie: obrony narodowej, spraw wewnętrznych, finansów publicznych, sprawiedliwości – prokuratora generalnego, minister członek Rady Ministrów – koordynator do spraw służb specjalnych).

Służy temu żądanie informacji, gdzie zgodnie z postanowieniem art. 79 ust. 1 Regulaminem Sejmu RP – Prezydium Komisji posiada uprawnienia do zobowiązania wymienionych podmiotów, a także szefów służb specjalnych i quasi specjalnych do: przedstawiania sprawozdań, udzielania informacji i uczestniczenia w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania.

Ponadto wiele aktów prawnych rangi ustawowej regulujących działalność cywilnych i wojskowych służb specjalnych zobowiązuje Radę Ministrów, ministrów: obrony narodowej czy koordynatora do spraw służb specjalnych do systematycznego przedkładania sprawozdań i informacji dotyczących wywiadu, kontrwywiadu i biura antykorupcyjnego. W związku z tym stają się one przedmiotem obrad uprawnionych komisji, a w szczególnych przypadkach nawet całej izby.

2. Istotną formę kontroli stanowi prawo żądania wysłuchania, co na poziomie komisji sejmowej przyjmuje postać dezyderatów³⁹ i opinii⁴⁰.

³⁹ Regulamin Sejmu, art. 85.

⁴⁰ Tamże, art. 86.

Dezyderat jest to uchwała komisji zawierająca postulaty w sprawie związanej z funkcjonowaniem cywilnych i wojskowych służb specjalnych, kierowany do Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministrów obrony narodowej, członka Rady Ministrów koordynatora do spraw służb specjalnych, Prokuratora generalnego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Przykładowo Sejm V kadencji od 24 lutego 2006 r. – 27 września 2007 r. wystosował 9 dezyderatów⁴¹.

Warto zwrócić uwagę na to, że wymienieni adresaci nie mają prawnego obowiązku wykonania postulatów zawartych w dezyderatach, lecz zgodnie z Regulaminem Sejmu muszą zająć wobec nich stanowisko w terminie trzydziestu dni. Odpowiedź jest rozpatrywana przez komisję, a w przypadku uznania jej za niezadowolającą lub też udzieloną po terminie komisja może ponowić dezyderat bądź przedstawić Sejmowi propozycję podjęcia stosownej uchwały.

Z kolei opinie zawierają stanowisko komisji w sprawach związanych z funkcjonowaniem służb specjalnych. Może być ona kierowana do wymienionych wyżej podmiotów, a także do szefów: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego – będących centralnymi organami administracji rządowej. Na żądanie komisji wskazani adresaci zobowiązani są do przedstawienia stanowiska w terminie trzydziestu dni. Przykładowo, Sejm V kadencji od 9 listopada 2005 r. – 27 września 2007 r. przedłożył 87 opinii⁴².

3. Komisje oprócz uchwalania wspomnianych dezyderatów i opinii, uchwalają także projekty różnych uchwał⁴³ Sejmu zawierających zadania lub reguły postępowania Rady Ministrów w odniesieniu do służb specjalnych.
4. Komisje mogą zlecać Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie kontroli działalności cywilnych i wojskowych służb specjalnych w zakresie realizacji przydzielonego budżetu na dany rok.
5. Prawo żądania obecności, to kolejne niezmiernie istotne uprawnienie kontrolne komisji sejmowych⁴⁴. Oznacza ono, że prezes Rady Ministrów, uprawniony członek Rady Ministrów (ministrowie: obrony narodowej, koordynator do spraw służb specjalnych, prokurator generalny) oraz inne osoby, jak szefowie: Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego – zobowiązani są do osobistego uczestnictwa w posiedzeniach komisji ze szczególnym wskazaniem na Komisję do spraw Służb Specjalnych, na których omawiane są sprawy związane z udziałem wymienionych podmiotów, a dotyczące sfery wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

W przypadkach szczególnych dotyczących m.in. spraw mniejszej wagi, prezes Rady Ministrów (w odniesieniu do ABW, AW, SKW, SWW i CBA) na wniosek uprawnionego ministra, np. ministrów: obrony narodowej, spraw wewnętrznych, finansów, sprawiedliwości – prokuratora generalnego, koordynatora do spraw służb specjalnych może upoważnić do reprezentowania rządu na posiedzeniach komisji inną osobę, posiadającą stosowne kompetencje i poświadczenie bezpieczeństwa osobowego – wydane przez właściwe Służby

⁴¹ <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/dezyder5?OpenAgent&KSS>

⁴² Tamże.

⁴³ Regulamin Sejmu, art. 84, ust. 1.

⁴⁴ Tamże, art. 79, ust. 1.

Ochrony Państwa. Ponadto, co wyraźnie należy podkreślić, wymienione podmioty, zgodnie z postanowieniem zawartym w art. 79, ust. 1 Regulaminu Sejmu, mogą upoważnić swojego przedstawiciela do udziału w posiedzeniach komisji.

Wyspecjalizowanym organem Sejmu sprawującym kontrolę cywilnego i wojskowego wywiadu i kontrwywiadu, a także Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest sejmowa Komisja do spraw Służb Specjalnych. Sposób jej powoływania, zasady i zakres działania został określony w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 27 kwietnia 1995 w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP⁴⁵, ukonstytuowała się zaś 22 czerwca 1995 r.

W myśl postanowień niniejszego regulaminu⁴⁶, Sejm na wniosek Prezydium Sejmu określił liczbę członków komisji na nie więcej niż 9 posłów. Pierwszy skład komisji został powołany uchwałą z 29 września 1995 r. Zgodnie z regulaminem, Sejm na wniosek Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów wybrał skład komisji w głosowaniu łącznym. Podmiotami uprawnionymi do zgłaszania kandydatów na członków niniejszej komisji są przewodniczący klubów poselskich lub grupa, co najmniej 35 posłów⁴⁷.

Pierwsze posiedzenie komisji odbyło się 25 października 1995 r. i od tego momentu datuje się pracę sejmowej Komisji do spraw Służb Specjalnych wskazana w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto zwrócić uwagę na decyzję podjętą przez Konwent Seniorów przed powołaniem członków komisji – skład Prezydium Komisji do spraw Służb Specjalnych będzie zmieniany, co sześć miesięcy. Z kolei przewodniczący i jego zastępca wybierani będą na przemian spośród posłów koalicji i opozycji. Brak jednak zapisu tej zasady w regulaminie. „Za zasadą rotacyjnego obsadzania stanowiska w Prezydium Komisji i umieszczenia jej w Regulaminie Sejmu postulowała sama Komisja, ona również wypowiadała się za modyfikacją niektórych przepisów regulaminowych. W styczniu 1997 r. komisja zgłosiła do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich propozycję stosownych poprawek. Do końca kadencji nie zostały one jednak przedstawione Sejmowi”⁴⁸.

Brak stosownych zapisów, niewątpliwie może utrudniać skuteczność sprawowanej kontroli wobec: ABW, AW, SKW, SWW i CBA.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Regulaminu Sejmu⁴⁹ posiedzenia komisji są zamknięte i nie ma tu zastosowania treść art. 80, ust. 1 niniejszego regulaminu⁵⁰. Jedyny wyjątek stanowią posiedzenia wspólne odbywane z innymi komisjami, które mogą być jawne. Protokoły i sprawozdania z tych posiedzeń również mają charakter jawny.

Do udziału w pracach tej komisji mogą być również zapraszane inne osoby za pośrednictwem lub po powiadomieniu Marszałka Sejmu oraz ministra obrony narodowej lub innych uprawnionych podmiotów (szefa ABW, szefa AW, szefa CBA). Osoby te składają na ręce przewodniczącego Komisji do spraw

⁴⁵ MP1995, nr 23, poz. 271 z późn. zm.

⁴⁶ Tamże, art. 74.

⁴⁷ Szerzej na ten temat zob. Z. Szelięga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 209 i n.

⁴⁸ *Sprawozdanie Komisji do Spraw Służb Specjalnych z działalności w okresie II kadencji Sejmu RP*, Warszawa 1997, s. 3.

⁴⁹ Regulamin Sejmu RP, art. 74 c, 74 e.

⁵⁰ W posiedzeniach komisji, w tym również zamkniętych mogą uczestniczyć posłowie niebędący jej członkami. Mogą zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu.

Służb Specjalnych pisemne zobowiązanie, że zachowają w tajemnicy udostępniane im informacje stanowiące tajemnicę państwową i służbową.

Protokoły i sprawozdania z posiedzeń Komisji do spraw Służb Specjalnych stanowią tajemnicę państwową i nie podlegają upublicznieniu. Komisja przekłada je (w tym sprawozdania na zakończenie każdej kadencji) Marszałkowi Sejmu. Zaznaczyć należy, że z przebiegu posiedzeń tej komisji nie sporządza się biuletynów.

Kierunki pracy, zainteresowania i charakter wykonywanych zadań przez cywilne i wojskowe służby specjalne stanowią tajemnicę państwową i oznaczone są klauzulami „ściśle tajne” i „tajne”, co wynika z postanowień ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych⁵¹. Przepisy ustawy mają zastosowanie do organów władzy publicznej, w tym m.in. Sejmu i Senatu. Zasady i tryb udostępniania posłom informacji i materiałów stanowiących tajemnicę państwową i służbową określają przepisy o ochronie informacji niejawnych⁵². Oznacza to, że członkowie Komisji do spraw Służb Specjalnych, a także inni posłowie (zgodnie z decyzją Marszałka Sejmu) muszą posiadać poświadczenie bezpieczeństwa osobowego, dające rękojmię zachowania tajemnicy w zakresie wykonywanych przez nich pracy.

Kierownik jednostki organizacyjnej – Marszałek Sejmu określa stanowiska oraz rodzaje prac zleconych, z którymi może łączyć się dostęp do informacji niejawnych (odrębnie dla każdej klauzuli tajności)⁵³. Dopuszczenie do tych prac, albo zlecenie pracy może nastąpić po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego i przeszkoleniu tej osoby w zakresie ochrony informacji niejawnych.

W odniesieniu do kandydatów do pracy w Komisji do spraw Służb Specjalnych, których obowiązki poselskie wymagają dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne” nakładają na Marszałka Sejmu obowiązek zwrócenia się, za zgodą osoby sprawdzanej (posta), do właściwej służby ochrony państwa⁵⁴. W przypadku odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa osobowego przez właściwą służbę – prezes Rady Ministrów przedstawia informację o powodach tej odmowy Marszałkowi Sejmu.

W celu zapoznania opinii publicznej z wynikami posiedzeń komisja może sporządzać dla prasy, radia i telewizji komunikaty ze swoich posiedzeń. W zależności jednak od charakteru poruszanych problemów, ich treść jest konsultowana z ministrem obrony narodowej i innymi uprawnionymi podmiotami (prezes Rady Ministrów, szefowie: ABW, AW, CBA). Jest to jedna z form kontroli społecznej cywilnych i wojskowych służb specjalnych.

Za przyjęciem powyższego katalogu zasad przemawia przede wszystkim wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa. W tych obszarach cywilne i wojskowe służby specjalne prowadzą aktywną walkę informacyjną, na którą

⁵¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2005 r. „W sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie informacji niejawnych” Dz.U. nr 196, poz. 1631.

⁵² Art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. „O wykonywaniu mandatu posła i senatora” (Dz.U. 2003, nr 221, poz. 2199 z późn. zm.).

⁵³ Art. 26 ust. 1 *ustawy o ochronie informacji niejawnych*.

⁵⁴ Według stanu prawnego na 1 października 2007 r. do służb ochrony państwa zalicza się Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego.

składa się pozyskiwanie informacji, obrona informacyjna i zakłócanie informacyjne⁵⁵.

Przedmiotowy zakres działania Komisji do spraw Służb Specjalnych został dostosowany do obszaru jej zainteresowania, co zostało ujęte w załączniku do uchwały Sejmu z 30 lipca 1992 r.⁵⁶, który określa zakres uprawnień członków komisji:

- opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących służb specjalnych oraz ocena aktów normatywnych o charakterze ogólnym w sprawach działalności tych służb,
- opiniowanie kierunków pracy służb specjalnych w oparciu o informacje przedstawione przez szefów tych służb,
- rozpatrywanie corocznych sprawozdań szefów tych służb,
- opiniowanie wniosków w sprawie powołania poszczególnych osób na stanowiska szefów i zastępców szefów służb specjalnych,
- opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych oraz sprawozdania z jego wykonania,
- ocena współdziałania służb specjalnych podległych prezesowi Rady Ministrów oraz ministrom: obrony narodowej, finansów, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości,
- ocena współdziałania służb specjalnych z organami administracji państwowej i organami ścigania,
- badanie skarg dotyczących działalności służb specjalnych.

Opiniodawczy charakter komisji, to uprawnienia posłów do wypowiedzania swoich sądów na temat służb specjalnych, to również mniemania, przekonania, poglądy i oceny.

Nie zawsze są one wynikiem rzetelnej wiedzy członków komisji o podstawach prawnych, formach i metodach pracy, zadaniach i kompetencjach służb. Trudno wymagać od posłów merytorycznej wiedzy będącej przedmiotem ich zainteresowania. Wpływa na to wiele czynników, m.in.: postawa osób nadzorujących i kierujących działalnością służb specjalnych, a także merytoryczny zakres przedkładanych informacji, które nie zawsze są rzetelnym źródłem wiedzy o wywiadzie, kontrwywiadzie cywilnym i wojskowym czy CBA. Najczęściej brak merytorycznego przygotowania i kierowanie się przeczuciem, braku krytycznego spojrzenia na działalność służb specjalnych, prezentowanie partykularnych interesów partii rządzącej lub koalicji przyjmuje postać dążenia nie tylko do przejęcia politycznej kontroli nad służbami specjalnymi, ale wręcz ich podporządkowania i wykorzystania posiadanych informacji do walki politycznej.

Istniejące różnice zdań, a nawet konflikty interesów widoczne są w prezentowanych wypowiedziach przez poszczególnych członków komisji. Można odnieść wrażenie, że jest to tzw. kontrolowany ulot informacji, wprowadzający szum informacyjny będący źródłem zamieszania nie tylko wśród parlamentarzystów i licznych ośrodków opiniotwórczych, ale i wśród rządzących.

W tym miejscu należy się zastanowić, czy takie zachowanie nie narusza obowiązujących przepisów traktujących o ochronie informacji niejawnych. Zachowanie tajemnicy państwowej obowiązuje posłów zarówno w czasie trwania

⁵⁵ L. Ciborowski, *Walka informacyjna*, Toruń 1997. Zob. też A. Żebrowski, *Ewolucja polskich ...*

⁵⁶ MP 1998, nr 44, poz. 618 z późn. zm.

mandatu, jak i po jego wygaśnięciu. Niekiedy stanowi to sygnał, że wiedza merytoryczna niektórych posłów na temat służb specjalnych jest niewielka.

Przyjęty model funkcjonowania Komisji do spraw Służb Specjalnych zaprzecza zasadom sprawowania kontroli, ponieważ sprowadza się wyłącznie do przedsięwzięć o charakterze opiniodawczym.

Tym samym opiniowanie sprowadza się jedynie do zaprezentowania poglądów członków komisji na ściśle określone problemy, które nie są wiążące. Nie pozwala to na ingerowanie w sferę służbowego nadzoru i zależności podmiotów nadzorujących i kierujących działalnością służb specjalnych, i tak:

- prezesa Rady Ministrów bezpośrednio nadzorującego działalność ABW, AW i CBA, a pośrednio SKW i SWW,
- ministra obrony narodowej, któremu podporządkowane są SKW i SWW,
- szefów: ABW, AW, CBA, SKW i SWW.

W powyższym zakresie jest jednak umieszczona kompetencja do „rozpatrywania corocznych sprawozdań szefów tych służb. Semantycznie rozpatrywać oznacza badać, wziąć coś pod uwagę, zaznajomić się z czymś, roztrząsać jakąś sprawę”⁵⁷. W związku z powyższym nasuwa się pytanie, czy „rozpatrywanie” należy rozumieć jako ocenę – nakładającą na ściśle określone podmioty obowiązek podjęcia się wskazanych działań. „Czy wynik owego «rozpatrzenia» przez Komisję mógłby być bezpośrednio skierowany do szefów wymienionych służb – w takim wypadku mielibyśmy do czynienia z nieznaną naszemu systemowi funkcją zastępowania Sejmu przez Komisję, czy byłoby to jedynie złożenie odpowiedniego sprawozdania (wniosku) do Prezydium Sejmu? Jak się wydaje, wyraz «rozpatrywanie» został użyty niefortunnie, chodziło tu bowiem o funkcję opiniodawczą, dającą parlamentowi możliwość pośredniego oddziaływania na organy władzy wykonawczej. Inne rozumienie oznaczałoby wyraźną ingerencję w te kompetencje, które z natury rzeczy należą do władzy wykonawczej i za które ponosi ona polityczną odpowiedzialność.”⁵⁸

Niezmiernie ważnym problemem ograniczającym zakres i skuteczność kontroli służb specjalnych, jest m.in. unikanie obecności w posiedzeniach Komisji do spraw Służb Specjalnych, odmowa udzielania odpowiedzi na pytania jej członków przez podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie służb. Swoje stanowisko uzasadniają obowiązkiem zachowania tajemnicy państwowej. Takie zachowanie należy postrzegać w kategoriach zjawisk osobliwych, niezwykłych i dziwacznych, tym bardziej że posłowie Komisji posiadają ustawowy dostęp do informacji niejawnych (stanowiących tajemnicę państwową i służbową) związanych z funkcjonowaniem służb specjalnych. Oznacza to, że przepisy traktujące o tych problemach są martwe.

Tak sprawowana kontrola jest iluzją, którą można traktować jako rodzaj widowiska mającego na celu wywołanie zbiorowego (społecznego) złudzenia.

Mając powyższe na uwadze, warto zwrócić uwagę na znikomą skuteczność podejmowanych działań kontrolnych. Opiniodawczy charakter Komisji do spraw Służb Specjalnych jest niewystarczający do skutecznego zbadania i wyjaśnienia spraw związanych z działalnością tych służb, a także podmiotów je nadzorujących i kontrolujących. Należy zatem rozważyć nadanie tej komisji

⁵⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 152.

⁵⁸ Tamże, s. 152.

uprawnień Komisji Śledczej, co niewątpliwie pozwoli na zdyscyplinowanie osób stawiających się przed jej obliczem zarówno, co do obecności, jak i żądania informacji i wysłuchania.

Pamiętać należy, że uprawnienia Komisji do spraw Służb Specjalnych określa Regulamin Sejmu RP, co nie może rodzić jakichkolwiek obowiązków dla osób stojących poza aparatem rządowym, a ewentualne rozminięcie się z prawdą może skutkować tylko odpowiedzialnością polityczną lub służbową⁵⁹.

Komisja do spraw Służb Specjalnych w celu umocowania swojej pozycji kontrolnej w stosunku do ABW, AW, SKW, SWW i CBA powinna posiadać prawo przesłuchiwania osób przez nią wezwanych w trybie określonym przez kodeks postępowania karnego. Następnie niezmiernie ważne uprawnienie, to prawo wzywania na posiedzenia komisji nie tylko przedstawicieli administracji rządowej właściwej w sprawach związanych z funkcjonowaniem służb specjalnych, ale także każdego obywatela posiadającego wiadomości znajdujące się w sferze jej zainteresowania albo, którego zeznania są dla komisji użyteczne.

Na osobie wezwanej, co również odnosi się do podmiotów nadzorujących i kierujących służbami specjalnymi, ciąży obowiązek osobistego stawiennictwa, ale także mówienie prawdy pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Należy podkreślić, że odwołanie się do kodeksu postępowania karnego rodzi obustronne prawa i obowiązki. Oznacza to obowiązek podporządkowania się osób wezwanych, z drugiej oznacza również obowiązek tej komisji do przestrzegania zasad ciążących na organie procesowym (legalności, praworządności, prawdy materialnej, uprzedzenia o odpowiedzialności karnej itd.) oraz respektowania gwarancji procesowych (dopuszczalność wyłączenia samooskarżenia, nieobciążania osoby najbliższej itp.)⁶⁰.

Komisja powinna mieć również prawo, w przypadku osób, które zostały przez nią wezwane, a bez usprawiedliwienia nie stawily się na wezwanie lub bez zezwolenia Komisji oddaly się z miejsca czynności przed ich zakończeniem albo będą bezpodstawnie uchylać się od składania zeznań lub złożenia przyrzeczenia, zwrócić się do Sądu Okręgowego w Warszawie o zastosowanie kary porządkowej⁶¹.

Komisja powinna mieć prawo żądać pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w posiadaniu podmiotów właściwych w sferze bezpośredniego (pośredniego) oddziaływania na służby specjalne, a także zwracać się do prokuratora Generalnego o wykonanie określonych czynności.

W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa – powinna powiadomić o tym fakcie wskazanego prokuratora. Kolejne uprawnienie, to występowanie ze wstępnym wnioskiem o pociągnięci do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu prezesa Rady Ministrów i innych członków rządu, odpowiedzialnych za właściwe funkcjonowanie służb specjalnych.

Istotne jest to, że Komisja do spraw Służb Specjalnych nie powinna być związana stanowiskiem innych organów państwowych, ani opiniami innych komisji sejmowych, co niewątpliwie powinno skutkować bezstronnością w trakcie

⁵⁹ Szerzej na ten temat pisze L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 219 i n.

⁶⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 151.

⁶¹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 143.

wykonywania przypisanych czynności kontrolnych. Jest to trudne do osiągnięcia i jest istotnym problemem również w innych państwach, gdzie służby poddawane są kontroli.

W procesie sprawowanej kontroli wojskowego kontrwywiadu i wywiadu przez Sejm, warto zwrócić uwagę na ich usytuowanie w systemie organów władzy wykonawczej. Utworzenie SKW i SWW w 2006 r., to również nowelizacja aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa i obronności państwa, m.in. ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁶². Po nowelizacji, myśl postanowień jej art. 3, ust. 8 w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego stają się z mocy prawa częścią Sił Zbrojnych RP. Z kolei zgodnie z art. 3, ust. 9 minister obrony narodowej wyda rozporządzenie, w którym określi tryb i sposób przygotowania Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego do włączenia w skład Sił Zbrojnych RP, w przypadku, o którym mowa w ust. 8, mając na uwadze zapewnienie sprawnego włączenia tych służb w skład Sił Zbrojnych RP w tym przebiegu operacyjnego i mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych oraz koniecznych rezerw osobowych dla tych służb.

Przyjęcie takiego rozwiązania sprawia, że SKW i SWW, mimo realizacji zadań na korzyść sił zbrojnych, w czasie pokoju nie są kontrolowane przez ministra obrony narodowej, co narusza zasadę cywilnej kontroli. Oznacza to, że bezpośrednio podporządkowane są prezesowi Rady Ministrów, który ponosi odpowiedzialność za ich działalność w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa.

Sejmową Komisję do spraw Służb Specjalnych należy uważać za organizację uczącą się⁶³, w której występuje połączenie wiedzy: przejmującej, instytucjonalizującej i wykorzystującej wartości intelektualne jej członków, a także innych podmiotów. W tego typu organizacji dużą wagę przywiązuje się do innowacyjności, która z uwagi na zmiany zachodzące w otoczeniu państwa przyczynia się do jego przetrwania i rozwoju. Komisja ta bazuje na wiedzy znajdującej się w zasobach wywiadu i kontrwywiadu cywilnego i wojskowego a także CBA. Transfer tej wiedzy odbywa się w sposób bezpośredni i pośredni. Jest on realizowany za pośrednictwem podmiotów nadzorujących i kontrolujących powyższe służby, tj. prezesa Rady Ministrów, ministrów: obrony narodowej i koordynatora do spraw służb specjalnych, szefów cywilnego i wojskowego wywiadu i kontrwywiadu, szefa CBA oraz innych podmiotów, których wiedza ma związek z problematyką rozpatrywaną przez komisję. Ważne źródło informacji stanowią dokumenty przedkładane do wglądu członkom komisji.

Otoczenie państw jest bardzo burzliwe, co wymaga od podmiotów odpowiedzialnych za jego bezpieczeństwo umiejętności dostosowania się do wysoce złożonego środowiska. Oznacza to, że każda organizacja w zakresie swojej właściwości powinna posiadać zdolność do wytyczania i sprawnego wdrażania

⁶² Zob. Dz.U. 1967, nr 241, poz. 2416; nr 272, poz. 2742; 2005, nr 180, poz. 1496; 2006, nr 104, poz. 708, 711.

⁶³ Organizacja ucząca się, to metoda badania i opisu rzeczywistości empirycznej, która pozwala możliwie precyzyjnie scharakteryzować cechy danego zjawiska. Zob. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 484.

innowacji, do reagowania z wyprzedzeniem na wydarzenia zewnętrzne i wewnętrzne⁶⁴.

Przedmiotem zainteresowania są warunki pozwalające na skuteczne działanie nie tylko omawianej komisji, wywiadu i kontrwywiadu cywilnego i wojskowego, ale i CBA. O ich wartości oprócz zasobów materialnych decydują przede wszystkim wiedza i informacje, traktowane jako kapitał intelektualny.

Na kapitał intelektualny omawianych organizacji składa się kapitał ludzki i strukturalny⁶⁵. Oznacza to, że o możliwościach służb specjalnych i sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych w coraz większym stopniu decydują tzw. zasoby niematerialne, traktowane jako ich kapitał intelektualny.

Kapitał intelektualny Komisji, to posłowie reprezentujący wszystkie partie w Sejmie V kadencji, a także ich wiedza, umiejętności i doświadczenie.

Skład komisji:

- Witold Bałazak (LPR),
- Marek Biernacki (PO),
- Jan Bury (PSL),
- Paweł Graś (PO) – przewodniczący,
- Andrzej Grzesik (Samoobrona) – zastępca przewodniczącego,
- Jędrzej Jędrych (PiS) – zastępca przewodniczącego,
- Marek Opiola (PiS),
- Marek Wiązowski (PiS),
- Janusz Zemle (SLD),

Zmiany w składzie wprowadzone w czasie działania komisji:

- Witold Bałazak (LPR) – powołany 22 września 2006,
- Jan Bury (PSL) – powołany 12 stycznia 2007,
- Roman Giertych (LPR) – powołany 3 listopada 2005, odwołany 10 maja 2006,
- Jędrzej Jędrych (PiS) – powołany 24 lutego 2006,
- Elżbieta Małgorzata Kruk (PiS) – powołana 3 listopada 2005, odwołana 31 stycznia 2006 (wygaśnięcie mandatu),
- Marek Opiola (PiS) powołany 27 stycznia 2006,
- Aleksander Sopliński (PSL) – powołany 14 grudnia 2006, odwołany 12 stycznia 2007,
- Zbigniew Sosnowski (PSL) – powołany 3 listopada 2005, odwołany 12 listopada 2006 (wygaśnięcie mandatu),
- Aleksander Marek Szczygło (PiS) – powołany 3 listopada 2005, odwołany 27 stycznia 2006 (wygaśnięcie mandatu 2 sierpnia 2006),
- Jerzy Szmajdziński (SLD) – powołany 27 stycznia 2006, odwołany 24 marca 2006,
- Piotr Ślusarczyk (LPR) – powołany 10 maja 2006, odwołany 22 września 2006,
- Janusz Zemke (SLD) – powołany 3 listopada 2005, odwołany 27 stycznia 2006,
- Janusz Zemke (SLD) – powołany 24 marca 2006⁶⁶.

⁶⁴ Tamże, s. 481 i n.

⁶⁵ Tamże, s. 483.

⁶⁶ <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/skladkom5?OpenAgent&KSS> (11 listopada 2007 r.).

Oprócz wiedzy, umiejętności i doświadczenia na jakość i skuteczność pracy Komisji do spraw Służb Specjalnych wpływa niewątpliwie przynależność partyjna i liczba reprezentantów danej partii.

Kontrola sprawowana przez posłów

Sejm realizuje funkcję kontrolną nie tylko na posiedzeniach plenarnych komisji sejmowych, ale także przez poszczególnych posłów. Kontrola ta jest sprawowana w następujący sposób:

- zgłaszanie interpelacji i zapytań poselskich⁶⁷, także w sprawach bieżących⁶⁸,
- korzystanie z prawa dostępu do informacji⁶⁹,
- korzystanie z prawa zgłaszania wniosków i uwag na posiedzeniach Sejmu i Komisji do spraw Służb Specjalnych, które to wnioski i uwagi podlegają rozpatrzeniu. Ich skutkiem jest udzielenie odpowiedzi przez podmioty, do których zostały skierowane⁷⁰.

Na posiedzeniach plenarnych posłowie mogą poruszać problemy związane z działalnością służb specjalnych, które nie stanowią tajemnicy państwowej i służbowej, a w przypadku wyłączenia jawności obrad Sejmu – również objęte wspomnianymi tajemnicami.

Indywidualna kontrola poselska cywilnych i wojskowych służb specjalnych jest realizowana na posiedzeniach komisji, co jest obwarowane omawianymi przepisami.

*

„(...) konieczność odróżnienia działań kontrolnych, które mogą być podejmowane tylko przez większość Izby czy Komisji, od działań, które może samodzielnie podejmować mniejszość (więc – opozycja) czy nawet pojedynczy posłowie. Polityczny cel tych działań będzie zupełnie inny, a barwna wypowiedź przewodniczącego jednej z komisji śledczej Bundestagu, który stwierdził, iż nie będziemy strzelać goli do swojej bramki, nie traci na znaczeniu w kontekście polskich doświadczeń. Rzeczywistym motorem kontroli parlamentarnej jest, więc przede wszystkim opozycja, jeśli zaś chodzi o pojedynczych posłów, to nierzadko motywem ich działania jest nie tylko wielka polityka, co raczej chęć załatwienia konkretnych spraw swoim wyborcom”⁷¹.

Aby kontrola służb specjalnych mogła spełniać swoje zadania, powinna być przede wszystkim bezstronna i fachowa, a ponadto być wyposażona w środki zapewniające efektywność podejmowanej działalności. Właściwe wykonywanie przez organ kontrolujący jego zadań wymaga także wyposażenia go we właściwe uprawnienia.

Podstawy prawne, obowiązujące kryteria i procedury przy realizacji kontroli cywilnego i wojskowego wywiadu i kontrwywiadu, a także CBA należy trak-

⁶⁷ Konstytucja RP, art. 115 ust. 1; Regulamin Sejmu, art. 117 ust. 1.

⁶⁸ Konstytucja RP, art. 115 ust. 2; Regulamin Sejmu, art. 117 ust. 1.

⁶⁹ *Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Dz.U. 2003, nr 221, art. 16, 19 i 20, poz. 2199 z późn. zm.).

⁷⁰ Regulamin Sejmu, art. 83.

⁷¹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 218.

tować w kategoriach istniejącej rzeczywistości, natomiast towarzysząca temu procesowi praktyka jest fikcją. Ten, kto chce kontrolować przy aktualnym stanie prawnym służby specjalne za pośrednictwem parlamentu – jest pozbawiony zmysłu praktycznego.

Andrzej Żebrowski

The Parliament's control of the activities of secret services – reality or fiction

Summary

The changes which took place in the structure of state after 1990, and especially in the structure of subordination of the civilian and military secret services, influenced the system of their control and supervision.

The system of their control should be constructed in such way that it must force the institutions which control the secret services directly or indirectly to work well, and to achieve the assumed goals in the sphere of the internal and external state security. Both political and, first of all, practical questions indicate such necessity.

Civilian and military secret services, as an important element of the executive power, have always interested politicians, the representatives of several disciplines of science as well as other circles.

These services, parallel to the military forces, are still one of the most important elements of the political system.

As practice shows secret services have often been (and still are) used to achieve and keep the power in the state.

The right placement of these secret services in the system of the democratic state and the proper control (also the parliament's control) has an extremely important meaning for the functioning of the state.

The questions of the control over both civilian and military secret services is the subject of discussions, disagreements and also real conflicts in many groups as well as civilian and military institutions.

It deals both with aims, forms and the extent of control as well as with the professional skills of the people who control these services, practical usage of the information won by the secret services as well as the affairs encompassed by the highest standards of strict discipline as far as the extent of keeping the secret is considered.

The literature dealing with the control of the public administration is very rich where the opinions of many authors are presented. It is the complicated matter which has many meanings and forms of realizations. All of them can be resolved into a notion under which we can understand certain activities including: the observation and analysis of the activities of the units which are under the control, comparing the reality with plans, coming out against the disadvantageous phenomena and signaling the proper authorities the observations, which have been made, without deciding about the course of actions of the controlled unit.

Next, the control of the parliament should be perceived as a special kind of control because it embraces not only the authorization to get the knowledge about the actual state of affairs but also to estimate certain actions or plans of other state organs through the enforcement of the political constitutional responsibility.

The foregoing statement, in my opinion, may be attributed to the control performed by the parliament over the civilian and military intelligence, counter – espionage and Central Anti – Corruption Bureau.

The control functions of the parliament – this is the range of its powers marked by the political character of this body, which represents the Nation, analyzed on the background of rule of the powers division. This rule demands preservation (and the compliance) of certain balance between the legislative, executive and judicial power, which results from the provisions of the constitution of the Republic of Poland of 7 April 1997.

We should concentrate on the fact that in our constitutional tradition the above balance has never been ideal because we have the predominance of the parliament in the relationships with the executive power. According to the valid doctrine we distinguish general control instruments of the parliament which can be used by the chamber or the committee within the limits of the realization of the control function as well as the detailed procedures of a different character.

Writing about the parliament's control of the Polish secret services we should keep in mind the following services: Agency of International Security (ABW), Agency of Intelligence (AW), Military Counter – Espionage Service (SKW), Military Intelligence Service (SWW), Central Anti – Corruption Bureau (CBA).

The control of the activities of the civilian and military secret services, of the supervising organs is performed by the following subjects of the parliament: by the plenary sessions of the parliament, the parliamentary committee, individual members of the parliament.

The specialized organ of the parliament which controls the civilian and military intelligence and counter – espionage as well as Central Anti - Corruption Bureau is the Parliamentary Committee of Control of Secret Services. This committee was established by the resolution of the Parliament of the Second Tenure of 22 June 1995.

The way of this creation, the rules and the range of its activities was described in the resolution of the Parliament of the Republic of Poland of 27 April 1995 dealing with the changes of the Parliament's statute.

The consultative character of the Secret Services Committee is not sufficient for the effective investigation and explanation of affairs connected with the activities of secret services as well as the subjects that supervise them. This is why we should consider investing it with authority of Investigating Committee which would undoubtedly enable it to discipline the people who stand face to face with it, as far as their attendance, demanding information from them and their hearing is considered.

In order to have the control of secret services that could serve its turn it should meet the following criteria: it must be, first of all, impartial and competent, moreover it should be equipped with means which would warrant the effectiveness of activity. The proper execution of tasks by the controlling organ requires providing it with the proper authorities.

RECENZJE I OMÓWIENIA

