

MONIKA STACHOŃ*

**DEMOKRATYCZNY NADZÓR NAD SŁUŻBAMI SPECJALNYMI
ARTYKUŁ RECENZYJNY KSIĄŻKI
SŁAWOMIRA ZALEWSKIEGO,
KONTROLA SŁUŻB SPECJALNYCH W POLSCE
DIFIN, WARSZAWA 2021, SS. 216.**

Abstrakt

Celem artykułu jest omówienie monografii Sławomira Zalewskiego poświęconej kontroli służb specjalnych w Polsce. Oprócz charakterystyki struktury podjęto próbę oceny wywodu autora w zakresie istoty problemu demokratycznego nadzoru oraz wyzwań w tym zakresie. Książka *Kontrola służb specjalnych w Polsce* (2021) ze względu na swój charakter porządkujący stanowi może pozycję obowiązkową dla studentów kierunków bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe oraz politologii.

Słowa kluczowe: służby specjalne, nadzór i kontrola, bezpieczeństwo, demokracja.

Wstęp

Specyfika działania służb specjalnych sprawia, że we współczesnym demokratycznym państwie prawa konieczne jest stworzenie odpowiedniego systemu nadzoru i kontroli. Ma to na celu zapobieganie nieprawidłowościom funkcjonowania tego rodzaju instytucji, które mogą wynikać z ich cech, takich jak tajność, ekskluzywność oraz silne powiązanie z władzą polityczną. Temat ten podejmowany był w literaturze z zakresu polskich i zagranicznych badań nad bezpieczeństwem już niejednokrotnie w pozycjach zwartych i artykułach¹.

* Mgr Monika Stachon – studentka Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, dyscyplina: nauki o bezpieczeństwie. Kontakt e-mail: ma.stachon@uw.edu.pl

¹ Zob. m.in. w j. polskim: Z. Siemiątkowski, A. Zięba (red.), *Służby specjalne we współczesnym państwie*, Warszawa 2016; P. Dobrzycki, *Cywilne służby specjalne*, Warszawa 2020, M. Kolaszyński, *Nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2013, nr 2(13); T. Kuć, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16(9), s. 190–214; S. Zalewski, *Cywilna kontrola służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne” 2010 s. 106–123; P. Dobrzycki, *Istota demokratycznego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi*, „Wiedza Obronna” 2020, nr 271(2), s. 36–61; R. Jastrzębski, *Kontrola i nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi w państwie polskim w latach 1990–2016*,

Najnowszą książkę prof. uczelni dra hab. Sławomira Zalewskiego ze Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku postrzegać należy jako kontynuację jego dotychczasowych rozważań w zakresie cywilnej kontroli nad służbami. „Kontrola służb specjalnych w Polsce” (2021) poświęcona jest omówieniu systemu nadzoru i mechanizmów kontrolnych oraz jego ocenie w aspekcie społecznym i politycznym. Celem autora jest również dokonanie syntezy różnych ujęć tego zagadnienia w kontekście bezpieczeństwa państwa. Zakres podmiotowy pracy obejmuje nie tylko same instytucje kontroli i nadzoru, usytuowane w systemie władzy publicznej, ale również służby specjalne, wraz z ich otoczeniem społecznym, tj. ośrodkami eksperckimi i mediami publicznymi.

Badacz uznał, że trzydzieści lat funkcjonowania systemu nadzoru nad służbami specjalnymi w suwerennym państwie wymaga analizy zmian, jakie dokonały się w zakresie norm prawa i organów państwa. Punktem wyjścia dla Zalewskiego były autorskie ustalenia poczynione w innych monografiach, dotyczące pojęcia oraz klasyfikacji służb specjalnych oraz wybranych form i metod pracy, a także zagadnień kontroli cywilnej i nadzoru nad działalnością tajnych służb w Polsce w okresie transformacji systemowej². Tym samym przeprowadzona przez Zalewskiego na 216 stronach analiza objęła prawne podstawy procesów organizacyjnych oraz opinie formułowane w publicznym obiegu informacji na temat organizacji służb specjalnych oraz przeprowadzanych od 1990 roku ich reform. W publikacji wyróżnić można dwie części – pierwszą, dotyczącą szeroko pojętego systemu instytucji kontroli, umiejscowionych w klasycznym trójpodziale władzy oraz drugą, odnoszącą się do debaty społecznej na temat kontroli służb specjalnych (w ujęciu historycznym – okresu transformacji systemowej oraz współczesnym).

„Zeszyty Prawnicze BAS” 2018 nr 4(60), s. 25–52; K. Skelnik, *Cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi (geneza, rozwój i doświadczenia)*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa: Edukacja dla bezpieczeństwa kulturowego*, Chomęcice 2018, s. 319–334; a także w j. angielskim: M. Kolaszyński, *Intelligence Control and Oversight in Poland since 1989*, „The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs” 2018, nr 20(3), s. 230–251; H. Born, A. Wills (red.), *Overseeing Intelligence Services. A Toolkit*, Genewa 2012; H. Born, *Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices*, „Connections” 2004, nr 3(4), s. 1–12; A. Gruszczak, *The Polish Intelligence Services*, [w:] T. Jäger, A. Daun (red.), *Geheimdienste in Europa*, 2009; *Democratic and Effective Oversight of National Security Services*, Éditions du Conseil de l’Europe, Strasburg 2015, s. 126–152; P. Gill, J.-P. Brodeur, *Democracy, Law and Security. Internal Security Services in Contemporary Europe*, Londyn 2003; M. Caparini, H. Born, *Democratic Control of Intelligence Services. Containing Rogue Elephants*, Londyn 2007.

² Zob. szerzej: S. Zalewski, *Obszar służb specjalnych państwa wobec zagrożenia terroryzmem*, Szczytno 2016; S. Zalewski, *Cywilna kontrola służb specjalnych w Polsce w świetle likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych*, „Secretum” 2015, nr 2; s. 27–39; S. Zalewski, *Służby specjalne wobec władzy politycznej. Charakterystyka wzajemnych relacji w ujęciu historycznym i współczesnym*, [w:] A. Zaremba (red.), *Wymiały bezpieczeństwa na progu XXI wieku. Między teorią a praktyką*, Toruń 2010, s. 97–107; S. Zalewski, *Cywilna kontrola służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydział specjalny” 2010, s. 106–123; S. Zalewski, *Zadania i uprawnienia służb specjalnych w zakresie ochrony porządku konstytucyjnego RP*, „Zeszyty Naukowe AON” 2004, nr 2(55), s. 302–315; S. Zalewski, *Służby specjalne: programowanie, nadzór, koordynacja*, KPRM, Warszawa 2003; S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2002.

Kluczową metodą, jaką autor przyjął w pierwszej części pracy, jest analiza formalno-prawna polskich instytucji kontroli i nadzoru w odniesieniu do służb specjalnych. W aspekcie porównawczym przedstawił w szczególności zakres zadań i uprawnień tych organów, a także mechanizmy ich wpływu na działalność służb specjalnych. Za podstawę badawczą uznał tu głównie akty prawne oraz dokumenty urzędowe pochodzące z instytucji kontroli. Z kolei część druga skoncentrowana jest wokół opinii wybranych ekspertów – zarówno byłych funkcjonariuszy, jak i doświadczonych akademików, a także polityków uczestniczących w procesach tworzenia aparatu kontroli służb specjalnych. Autor analizuje różnego rodzaju ekspertyzy i przekazy płynące z otoczenia tego systemu, porównując opinie formułowane do momentu reform służb (koniec lat 90. XX w. i początek XXI w.) z tymi wyrażanymi obecnie.

System kontroli tajnych służb

Zasadnicza treść książki została podzielona na sześć rozdziałów oraz wprowadzenie, w którym autor przedstawia podstawowe założenia, tezy i cele książki oraz będące syntezą ustaleń podsumowanie. Zalewski systematyzuje obecną wiedzę w zakresie kontroli nad służbami specjalnymi, wskazuje na jej zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz analizuje funkcje, jakie pełnią w niej poszczególne organy władzy publicznej. Autorskie ujęcie problemu stanowią dwa ostatnie rozdziały poświęcone debacie na temat służb specjalnych oraz ocenie funkcjonalności obecnie istniejącego systemu kontroli tych formacji. Zamierzeniem celowym wydaje się unikanie terminu „efektywności”, co jednak wzbudza pewien niedosyt u Czytelnika.

Rozważania na temat systemu kontroli nad służbami specjalnymi poprzedzone zostały rozdziałem omawiającym status i charakter tych formacji w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a także w odniesieniu do ogólnych standardów cywilnej kontroli nad różnymi instytucjami państwa, wypracowanych najczęściej przez międzynarodowe organizacje pozarządowe. Zauważona przez autora konieczność ponownego określenia terminu służb specjalnych wynika nie tylko z chęci doprecyzowania zakresu przedmiotowego pracy, ale przede wszystkim z przyjętych dwóch głównych założeń analizy. Po pierwsze, jak pisze Zalewski, „zakres zadań służb się poszerza, co następuje w warunkach zmian w środowisku bezpieczeństwa, identyfikowanych z jednej strony przez nowe zagrożenia, z drugiej zaś technikę wyznaczającą nowe formy monitorowania ludzkiej aktywności” (s. 15). Precyzyjne sformułowanie pojęcia służb specjalnych, podstaw ich działania, metod przez nie stosowanych oraz funkcji pełnionych obecnie w systemie bezpieczeństwa państwa jest zatem konieczne do zarysowania zakresu oraz oceny jakości kontroli i nadzoru nad tymi formacjami. Po drugie przyjęto, iż prowadzenie badań nad sferą cywilnej, demokratycznej kontroli sektora bezpieczeństwa oraz opracowanie rekomendacji jej doskonalenia ma sens mimo dokonującego się regresu państwa prawnego w Polsce (s. 18–19). W przekonaniu badacza dokładne określenie zakresu przedmiotowego tej kontroli (w tym pojęcia służb specjalnych) będzie bowiem miało fundamentalne znaczenie dla restytucji demokratycznych zasad funkcjonowania państwa.

Zrozumienie istoty służb specjalnych, ich odrębności od innych służb bezpieczeństwa stanowi kluczowy czynnik do pojęcia kształtu systemu kontroli i nadzoru nad tymi formacjami. Autor uznaje, że ograniczenia wynikające ze specyfiki służb, tj. ich tajności, stosowanej

metodyki oraz realizowanych przedsięwzięć są na stałe wpisane w system kontroli, a jakość i skuteczność jego poszczególnych elementów należy rozpatrywać mając na uwadze te bariery. Wykonywane przez służby specjalne zadania na rzecz władzy publicznej determinują specyficzną zależność między tymi dwiema stronami, co sprawia, że system kontroli warunkowany jest koniecznością niezakłócenia relacji między służbą specjalną a decydem.

Interesującą częścią rozdziału jest również przedstawienie standardów w zakresie form cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi. Autor konstatuje bowiem, że w obecnych warunkach politycznych w Polsce nie występują normy demokratycznego państwa prawnego, do których zalicza m.in. równoważenie wpływu poszczególnych rodzajów władz publicznych, stabilność i pewność prawa oraz istotny udział kontroli społecznej w zarządzaniu państwem, przejawiającej się otwarciem władz publicznych na debatę o sprawach bezpieczeństwa. Zalewski twierdzi, że prowadzone przez niego analizy „odnoszone są do stanu w praktyce nieistniejącego i mają charakter rozważań teoretycznych, a ich wymiar praktyczny sprowadza się do opisu fasady, którą tworzą procedury realizowane (...) przez organy państwa” (s. 18). Wychodząc z założenia, że kontrola służb specjalnych w Polsce charakteryzuje się instytucjonalną niedojrzałością względem standardów kontroli, które przyjęte są w demokratycznych państwach prawnych, autor przybliży najważniejsze elementy składające się na te zasady. Bada historyczne uwarunkowania i „kamienie milowe” – w tym dokumenty KBWE/OBWE, raporty Komisji Weneckiej i Rady Europy, które stworzyły i później kształtowały europejski kanon cywilnej kontroli nad służbami działającymi na rzecz zapewniania bezpieczeństwa poszczególnych państw.

Odrębny podrozdział poświęcony został czynnościom operacyjno-rozpoznawczym jako przedmiotowi kontroli. Jest to o tyle istotne, że te metody działania służb, ze względu na ich użyteczność w realizacji ustawowo określonych zadań, traktowane są zarówno przez opinię publiczną, jak i ekspertów w zakresie nauk o bezpieczeństwie jako podstawowa forma działalności służb specjalnych. Analiza czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzi autora do słusznego wniosku, że fakt, iż część z wymienianych czynności nie ma oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, znacznie utrudnia ich pogłębione badanie, co wpływa na problemy z prowadzeniem kontroli.

Zalewski systematycznie rozpatruje kolejne problemy z zakresu cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi, poddając je analizie zarówno pod kątem prawnym, jak i historycznym czy funkcjonalnym. Efektem rozważań tej części pracy są twierdzenia dotyczące pożądanego modelu instytucji kontrolnych wobec działań służb specjalnych. Pozostają one jednak w analitycznej próżni, ponieważ pomimo przedstawienia w następnych partiach książki faktycznego kształtu tego systemu w Polsce, nie pojawiają się wnioski porównawcze w tym zakresie.

Mając na uwadze, że kolejne trzy rozdziały stanowią analizę roli organów wykonawczych, ustawodawczych i sądowniczych w ramach systemu kontroli służb specjalnych, należy w całości przytoczyć ustalenia autora. Zalewski twierdzi bowiem na s. 61–62, że:

- istnieje „potrzeba określenia uprawnień kontrolnych wobec służb specjalnych dla organów władzy w klasycznym jej trójpodziale, zakładającym utrzymanie wzajemnej autonomii,
- specyfika kontrolowanej działalności, wynikająca z utajnienia, skutkuje potrzebą dostosowania prawnych środków nadzoru i kontroli,

- poszerzanie zakresu zadań i uprawnień służb wymusza odpowiednie tendencje po stronie organów kontrolujących; podobna tendencja odnosi się do poszerzania zakresu stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych,
- praktyki upubliczniania danych o funkcjonariuszach służb specjalnych oraz osobach udzielających im pomocy powinny być objęte zewnętrzną oceną w aspekcie szkód, jakie ta działalność państwowych instytucji, działających na podstawach prawnych, a więc formalnie niemająca znamion czynu zabronionego, może wywoływać dla bezpieczeństwa państwa,
- zakres informacji o obywatelach, przetwarzanych w publicznych rejestrach, także niejawnych, powinien być monitorowany (z zachowaniem wymogów ochrony informacji niejawnych)”.

Rozdział drugi, trzeci i czwarty poświęcone są funkcjom kontrolnym i nadzorczym organów władzy publicznej w podziale na legislatywę, egzekutywę i judykatywę. W pierwszej części autor koncentruje się na nadzorze administracyjnym, uzasadniając swój wybór faktem, iż ten segment cywilnej kontroli ma najistotniejszy walor w całym systemie, bowiem może bezpośrednio wpływać na działalność służb. Zalewski, opierając się na powszechnie stosowanych definicjach nadzoru przyjmuje, że jest to termin węższy niż pojęcie kontroli, a jego istotą jest sprawowanie pieczy przez podmiot zwierzchni nad bezpośrednio mu podporządkowanym. Mając na uwadze kluczową przesłankę tworzenia systemu kontroli, tj. efektywność, rozumianą jako osiąganie efektów prowadzonych działań przy ponoszeniu możliwie niewielkich nakładów, autor dokonuje słusznego spostrzeżenia co do specyfiki nadzoru nad służbami specjalnymi. Kreśli jego cechy w ujęciu modelowym (pożądanym), do których zalicza: formalny charakter – działanie organów państwa na podstawie i w granicach prawa, istotę nadzoru – zapewnienie efektywności oraz wymóg spójności z polityką państwa – wsparcie działań ukierunkowanych na wzmocnienie pozycji państwa w relacjach międzynarodowych i stabilizację wewnętrzną. Warto zauważyć, że ujęcie modelowe umiejscowione jest w konfrontacji ze specyfiką nadzoru nad służbami specjalnymi w ujęciu wzorca państwa autorytarnego.

W rozdziale poświęconym nadzorowi władzy wykonawczej wyodrębniono cztery podrozdziały. Autor w sposób porządkujący odnosi się do układu organizacyjnego nadzoru, przyjmując za cezurę czasowe okresy powołania organów opiniodawczo-doradczych i pomocniczych przy ministrach oraz Radzie Ministrów. Także analizuje jego najistotniejsze elementy – prawne środki nadzoru, a także bada rolę, jaką w tym systemie pełni prokuratura. Zasadniczo dzieli okres od 1990 roku na kilka etapów, podczas których w Polsce funkcjonowały dwa modele nadzoru nad służbami specjalnymi. Pierwszy, zakładający powoływanie ministra koordynatora służb specjalnych oraz drugi, w którym zadania związane z nadzorem przypisywane były ministrowi spraw wewnętrznych lub sekretarzowi stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Dużą wartość stanowi tutaj syntetyczne przedstawienie zmian w systemie nadzoru nad służbami specjalnymi, jakie dokonywały się w analizowanym okresie, co pozwala na prześledzenie procesu stopniowego zwiększania uprawnień nadzorczych w korelacji z rosnącą rolą i nowymi zadaniami służb specjalnych. Z kolei wyszczególnienie prawnych środków nadzoru, którymi dysponują organy władzy wykonawczej i ich analiza prowadzi Zalewskiego do obserwacji, że zasadne jest przyjęcie podziału organów nadzoru według ich pozycji prawnej. Do jednej grupy zalicza więc pre-

zydenta i prokuraturę, jako organy bezpośrednio uczestniczące w nadzorze, natomiast do drugiej – premiera i właściwych ministrów, tylko wyposażonych w prawne środki nadzoru. W ten sposób syntetycznie ujmuje kluczowe z punktu widzenia nadzoru nad służbami specjalnymi uprawnienia poszczególnych organów władzy wykonawczej.

Rozważania koncentrują się również wokół roli prokuratury w systemie kontroli nad służbami specjalnymi. Pozycja prokuratora jako „strażnika” praworządności w postępowaniu administracyjnym wynika z przyznania mu przez ustawodawcę znacznych praw w realizacji kontroli administracji sprawowanej przez sąd administracyjny, w tym wnoszenia skarg prokuratorskich, kasacyjnych oraz zażaleń. Zalewski wyraźnie, negatywnie ocenia zmiany, jakie dokonały się w Prokuraturze RP od 2016 roku.

Istotne z punktu widzenia usystematyzowania działań kontrolnych wobec służb specjalnych jest zestawienie uprawnień prokuratorskich dotyczących wybranych czynności operacyjno-rozpoznawczych na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Pozwala to badaczowi wysnuć wniosek, że w obecnym kształcie kontrola prokuratorska dokonywana jest na podstawie czterech generalnych kryteriów: faktycznych podstaw czynności operacyjno-rozpoznawczych, ich legalności, prawidłowości oraz efektywności. Cenny wkład do dalszych badań w tym zakresie stanowić może również autorskie ujęcie porównawcze zakresu kontroli prokuratora przed rokiem 2017 i od tego momentu. Pozwala to zauważyć dokonujące się zmiany w tym zakresie, polegające w głównej mierze na doprecyzowaniu i poszerzaniu zakresu kontroli, co koresponduje z przyjętym przez autora we wstępie założeniem o konieczności dostosowania środków nadzorczych do ciągłego rozwoju zadań stawianych służbom specjalnym.

Omówienie funkcji kontrolnych Sejmu oraz organów przez niego powoływanych również zajmuje dużą część pracy Zalewskiego. Ze względu na rodzaj dzieli je on na pośrednie (udział Sejmu oraz Senatu w kształtowaniu całego systemu kontroli w państwie, jak powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli) oraz bezpośrednie (wykonywanie funkcji kontrolnych przez Sejm, jego organy i posłów). Rozpoczęcie rozdziału od przedstawienia historii kształtowania się sejmowej kontroli służb specjalnych, mając w szczególności na uwadze działanie Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych, pozwala na prześledzenie zmian, jakie dokonały się na przestrzeni lat w tym zakresie. Autor podkreśla, iż w obecnym stanie prawnym istnieją istotne bariery w dostępie do informacji przekazywanych przez instytucje kontrolowane, czego efektem jest fasadowy charakter działalności kontrolnej. Wniosek ten uzasadniony jest rolą służb specjalnych w postępowaniu sprawdzającym dotyczącym dostępu do informacji niejawnych³. Nie można wykluczyć prawdopodobieństwa wywierania wpływu na członków komisji poprzez mechanizm poświadczenia bezpieczeństwa.

W dalszej części rozdziału S. Zalewski skupia się na przedstawieniu kontrolnej działalności dwóch wskazanych w Konstytucji organów kontroli państwowej względem służb specjalnych – Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Oba zostały poddane analizie na podstawie istniejącego dorobku kontrolnego, dzięki czemu autor w poczynionych wnioskach odnosi się nie tylko do stanu prawnego, ale przede wszystkim do stanu faktycznego.

³ Art. 10 Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2010 Nr 182 poz. 1228).

Jak zauważa autor, „dorobek NIK w kwestii kontroli służb specjalnych oraz organów je nadzorujących nie jest zbyt obszerny (...), ale ustalenia poczynione w toku kilku kontroli można uznać za istotne w aspekcie wnioskowania o stanie nadzoru nad służbami specjalnymi” (s. 115). Należy przyznać Zalewskiemu słusność co do stwierdzenia istotnych ograniczeń w działalności Najwyższej Izby Kontroli w postępowaniach kontrolnych wobec służb specjalnych. Ustanowione zakazy udostępniania informacji związanych z prowadzonymi przez służby czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi stanowią barierę w dokonywaniu oceny prawidłowości działania tych formacji, co dodatkowo potęgowane jest przez rozszerzanie tych zakazów także na inne informacje, kluczowe dla ustalenia stanu faktycznego przez instytucje kontrolne.

Podobne wnioski są również rezultatem działań Rzecznika Praw Obywatelskich w sferze kontroli służb specjalnych. Zalewski trafnie podsumowuje ten fragment pracy, powołując się na raport *Osiodłać Pegaza. Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych* przygotowany w 2019 roku przez Zespół ekspertów powołanych przez RPO. W dokumencie tym, przedstawiającym m.in. postulaty najważniejszych zmian ustrojowych oraz legislacyjnych, które mogłyby doprowadzić do respektowania zasad konstytucyjnych w kontekście działalności służb specjalnych, zawarto bowiem zasadną diagnozę obecnego stanu rzeczy, tj. widoczne pogorszenie standardu ochrony praw obywatelskich w relacji do zwiększania uprawnień służb specjalnych. Wpisuje się to w tezę Zalewskiego dotyczącą stopniowego odchodzenia od standardów państwa prawnego w zakresie cywilnej kontroli. Autor formułuje na tej podstawie wniosek, zgodnie z którym istotnym wyzwaniem, stojącym przed współczesnym państwem w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa, jest wzmocnienie nadzoru państwa nad działalnością służb. Brak jest w tym miejscu refleksji na ten temat. Badacz pomija kwestie, w jaki sposób można tego dokonać, co pozbawia publikację walorów analitycznych.

Ostatni rozdział w części poświęconej uprawnieniom organów władzy państwowej wobec służb specjalnych poświęcony jest kontroli sądowej. Na system ten składa się zarówno działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, jak i sądów administracyjnych i powszechnych. Zalewski, nawiązując do obserwacji poczynionych w toku wcześniejszych analiz, wskazuje na warunek konieczny do przeprowadzenia skutecznej kontroli służb specjalnych, jakim jest występowanie w państwie warunków demokracji konstytucyjnej, czyli opartej na normach ustawy zasadniczej. W tabelarycznych zestawieniach umieszcza ogólny zakres kontroli sądowej, a także uporządkowany chronologicznie spis wszystkich wyroków Trybunału Konstytucyjnego w zakresie służb specjalnych. Pozwala to na sformułowanie konkluzji o szczególnej roli, jaką TK pełni w systemie kontroli tych formacji, bowiem rozpatrywane przez niego sprawy dotyczą kwestii fundamentalnych dla praworządności, takich jak uprawnienia żołnierzy i funkcjonariuszy tajnych służb, lustracja osób pełniących funkcje publiczne czy nadawanie klauzul tajności poszczególnym dokumentom ważnym z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Zalewski zasadnie uznaje znaczenie TK jako organu kontroli służb specjalnych, wskazując na jego rolę w przedmiocie korygowania reform poszczególnych instytucji czy kontroli praworządności stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Spostrzeżenia autora dotyczące kwestii ograniczeń sądowej kontroli nad służbami specjalnymi odwołują się do współczesnego dyskursu o kondycji demokratycznego państwa prawa. Autor wskazuje na dwie przyczyny swoich wątpliwości dotyczących rzetelnej kontroli TK. Po pierwsze, w odniesieniu do weryfikowania stosowności prowadzenia czynności operacyj-

no-rozpoznawczych, zauważa informacyjną przewagę podmiotu podejmującego te czynności, mającą swe źródło w ich tajnym charakterze. Po drugie natomiast ponownie wskazuje na problem z pogorszeniem się standardów funkcjonowania organów państwowych, argumentując to sprawą wyznaczenia na sędziów TK osób do tego nieuprawnionych i stopniowym osłabieniem roli znaczenia Trybunału w sferze kontroli obowiązującego prawa. W tym miejscu również brak jest jakichkolwiek wniosków wynikających z przeprowadzonej analizy. Spostrzeżenia pozostawione są bez komentarza autora, co wzbudza w czytelniku poczucie braku kompletności przedstawionych badań.

Ostatnim elementem analizowanym w obszarze sądowej kontroli nad służbami specjalnymi jest zakres uprawnień kontrolnych sądów administracyjnych. Autor zauważa, że sądy te odgrywają „rolę kontrolną w sytuacji, gdy służby, które są centralnymi organami administracji rządowej, wydają decyzje administracyjne, najczęściej wobec funkcjonariuszy czy pracowników, podlegające kontroli zewnętrznej” (s. 147). Ocenie podlega przede wszystkim wprowadzenie do ustawy o ochronie informacji niejawnych drogi skargowej do sądu administracyjnego od decyzji utrzymującej w mocy odmowę wydania poświadczenia bezpieczeństwa. Trafnie spostrzega postęp, jaki miał miejsce w zakresie wzmocnienia prawnych gwarancji praw obywatelskich. Na podstawie dostępnych informacji i po przeprowadzonych analizach reform w tym obszarze sugeruje również konieczność wstrzymania się od prognozowania szybkiego zakończenia dyskusji nad doskonaleniem prawnych środków odwoławczych od decyzji podejmowanych przez poszczególne służby specjalne ze względu na brak bezpośredniej możliwości wpływania sądu na tego typu rozstrzygnięcia. Autor, podsumowując poczynione obserwacje, celnie prognozuje, że zapewnienie równowagi pomiędzy środkami ochrony bezpieczeństwa państwa a prawnym interesem obywateli, pozostanie istotnym wyzwaniem dla organów władzy w przyszłości.

Autorskie spojrzenie na poruszany problem badawczy stanowi rozdział piąty, prezentujący stan debaty publicznej dotyczącej służb specjalnych i systemu ich kontroli w Polsce. Analiza różnych organizacji pozarządowych zajmujących się tematyką bezpieczeństwa pozwala na dokonanie ich podziału na dwie grupy: organizacje usytuowane w szerszym nurcie ochrony praw człowieka i praw obywatelskich oraz organizacje *stricte* profesjonalne. Do pierwszej grupy zaliczono m.in. Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Amnesty International Polska. Natomiast w przypadku drugich wymieniono te które, np. posiadają w swoich strukturach ekspertów wcześniej związanych z instytucjami bezpieczeństwa (wśród nich wlicza Instytut Bezpieczeństwa i Strategii czy Fundację Kazimierza Pułaskiego oraz portale takie jak *Infosecurity24* oraz *SpecialOps*). Wątpliwości może wzbudzać niefortunne użycie wyrażenia „*stricte* profesjonalne”, gdyż sugeruje ono, że pozostałe profesjonalnymi nie są. Posiadanie ekspertów-praktyków-emerytów w strukturach pozarządowych, nie jest gwarantem rzetelnej bieżącej oceny problemów instytucji wywiadowczych i kontrwywiadowczych. Osobiste doświadczenie, czy też zakorzenienie w określonej hierarchicznej kulturze organizacyjnej może wpływać na opinie i poglądy. Wydaje się jednak, że użycie przez autora wspomnianego sformułowania ma charakter czysto porządkujący i odnosi się do rozróżnienia między organizacjami, które zajmują się *stricte* zagadnieniami bezpieczeństwa państwa oraz tymi, dla których temat ten wpisuje się w szerszy zakres działań.

Punktem wyjścia do badań nad współczesnym kształtem debaty o służbach specjalnych jest analiza publicznych dyskusji w tym zakresie prowadzonych w ważnych historycznie

momentach istnienia III RP, np. w okresie wyborów parlamentarnych z 1997 roku. Zalewski bada poglądy formułowane przez grupy uczestników debaty społecznej, wskazując na najważniejsze punkty wypowiedzi poszczególnych ekspertów dotyczące kwestii takich jak celowość, przesłanki i metody reform służb specjalnych, a także zadania stawiane tym formacjom wraz z podstawami prawnymi czy pełnione przez nie funkcje w państwie. Wynikiem pracy badawczej autora w tym zakresie jest kilka ciekawych uwag. W zderzeniu z przytoczonym przez autora dokumentem wypracowanym przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Centrum Narodowych Badań nad Służbami Specjalnymi w Waszyngtonie, wnoszą one świeże spojrzenie do dysputy o miejscu służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa państwa.

Głosy w historycznej debacie są przez Zalewskiego konfrontowane z obecnym stanem dyskusji publicznej na temat służb specjalnych. Zauważa on, że aktualnie dominują w niej dwa główne motywy przewodnie: po pierwsze, postulaty związane z utworzeniem niezależnego od służb oraz władzy wykonawczej organu kontroli, po drugie natomiast – kwestie dostosowania form nadzoru i koordynacji działań do nowych wyzwań bezpieczeństwa. Uwypuklenie przekazów poszczególnych ekspertów w tym obszarze i ich analiza prowadzą autora do konkluzji na temat niewystarczalności występowania we współczesnym polskim systemie prawnym środków nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi. Formułuje również wnioski o konieczności i potrzebie trwałego osadzenia w strukturze administracji rządowej ministra odpowiedzialnego za te formacje.

Ostatni rozdział książki poświęcony jest omówieniu funkcjonalności systemu kontroli służb specjalnych, w którym Zalewski stara się znaleźć jakościowe kryteria oceny tej działalności i na ich podstawie dokonuje analizy poszczególnych elementów systemu cywilnej kontroli tych formacji. W toku badań zauważa niedostateczność istniejących obecnie ocen pracy poszczególnych instytucji, bowiem formułowane są one najczęściej z politycznego lub wyłącznie prawnego punktu widzenia, bez integracji tych dwóch podejść. Pomijane są również istotne społecznie sprawy wynikające z działań służb. Wnioski z tej części analizy stanowią odpowiedź na sformułowane przez autora pytania podzielone na trzy części – odnoszące się do kryteriów oceny w relacji do poszczególnych grup interesów – politycznych, społecznych oraz państwa.

Autor nawiązuje w toku wywodu do prac m.in. P. Dobrzyckiego, A. Żebrowskiego, D. Laskowskiego, R. Piei oraz M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk i J. Kostrubiec. Warto jednak zauważyć, że praca w całości oparta jest na analizach prowadzonych przez badaczy polskich. Nie odnosi się do publikacji zagranicznych z zakresu demokratycznej kontroli nad służbami⁴. Fakt, że książka Zalewskiego dotyczy polskich instytucji nie usprawiedliwia

⁴ Np. M. Caparini, H. Born, *Democratic Control of Intelligence Services. Containing Rogue Elephants*, Londyn 2007; R. Pellizzo, F. Stapenhurst, *Parliamentary Oversight Tools*, New York–London 2011; H. Born, A. Wills (red.), *Overseeing Intelligence Services. A Toolkit*, Genewa 2012; G.F. Traverton, W. Agrell (red.), *National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects*, Cambridge 2012; I. Light, N. Wegge (red.), *Intelligence Oversight in the Twenty First Century: Accountability in the Changing World*, New York–London 2018; J.-J. Urvoas, P. Lorot, *Les enjeux du contrôle et de l'efficacité du renseignement français*, „Géoeconomie” 2013, no. 4(67), s. 31–40; J.-J. Urvoas, F. Vadillo, *Réformer les services de renseignement français: efficacité et impératifs démocratiques*, Paris 2011; P. Villalobos, M. Concepción, *El control de los servicios de Inteligencia en los Estados democráticos*, Madrid 2008; W.K. Smidt (red),

pominięcia w badaniach pozycji spoza kraju, ponieważ pozbawia czytelnika perspektywy porównawczej. Poszerzenie badań np. o stanowisko wobec systemu kontroli w innych państwach europejskich, mogłoby ukazać trendy w zakresie całokształtu dyskursu nad istotą cywilnego nadzoru.

Podsumowanie

Książka ma charakter porządkujący wiedzę z problematyki służb specjalnych i może być stosowana jako wprowadzenie do studiów nad służbami specjalnymi w Polsce. Mimo logicznej struktury i treści wzbogaconej przejrzystymi i syntetycznymi tabelami niedosyt budzą wnioski z przeprowadzonej analizy. Książka stanowi syntetyczne przedstawienie tematu bez kompleksowego zbadania prezentowanych treści, w tym uwarunkowań problemów wynikających z obecnego kształtu systemu kontroli czy kierunków zmian. Pomimo wstępnej deklaracji konieczności opracowania rekomendacji doskonalenia demokratycznej kontroli Czytelnik pozostawiony zostaje z tym hasłem bez konkretnych rozwiązań systemowych. Czysto podręcznikowy charakter publikacji powoduje, że w ograniczonym stopniu może stanowić ona podstawę podejmowania przez decydentów kroków w kierunku reform tajnych służb.

Taka istota pracy implikuje również język, jakim posługuje się Zalewski. Publikacja utrzymana jest w typowo naukowym stylu, z użyciem języka używanego w akademicko-eksperckim dyskursie. Autor tłumaczy i wyjaśnia kwestie mogące wzbudzać wątpliwości wśród czytelników mniej zorientowanych w zakresie badań prowadzonych w ramach nauk o bezpieczeństwie.

Trudno zarzucić Zalewskiemu brak konsekwencji w prowadzeniu rozważań. Wywód prowadzony jest spójnie i wielopłaszczyznowo, a poszczególne omawiane kwestie są nierozzerwalnie związane z motywem przewodnim książki. Po przeczytaniu pozostaje jednak wrażenie niekompletności publikacji, co może wynikać z przedstawienia wyłącznie perspektywy polskiej w ocenie systemu cywilnego nadzoru i braku odwołania się do konkretnych rozwiązań w innych państwach demokratycznych lub ewolucji w tym zakresie.

Praca Sławomira Zalewskiego z pewnością stanowi interesujące ujęcie systemu kontroli i nadzoru służb specjalnych w warunkach polskich i zawiera doskonałą syntezę dotychczasowych ustaleń w tym obszarze. Autor analizuje poszczególne aspekty problemu badawczego sytuując go w szerszym kontekście zmian, jakie dokonują się w nie tylko w zakresie służb specjalnych, ale również w systemie politycznym RP w ogóle. Swoje rozważania o obecnym kształcie systemu kontroli prowadzi mając na uwadze historyczną transformację służb po 1990 roku, dzięki czemu zagadnienia te nie znajdują się w analitycznej próżni. Książka stanowić może punkt wyjścia do dalszych analiz, a także podstawę wiedzy w zakresie systemu cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi.

Geheimhaltung und Transparenz: demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich, vol. 1, Münster 2007.